Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Interprovinciaal Overleg

Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader

Zichtbaar toezicht

Februari 2008

Inhoudsopgave **Pagina**

1 Inleiding

1.1 Doel toezichtkader

Het financieel toezicht op de provincies en gemeenten wordt uitgeoefend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), respectievelijk gedeputeerde staten. Met het toezicht wordt beoogd een gezonde financiële situatie bij gemeenten/provincies te bevorderen. Hiermee wordt een situatie bedoeld dat een gemeente[1] kan voortbestaan zonder een beroep te hoeven doen op middelen van de collectiviteit van de gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet) en niet onder curatele wordt gesteld of dat een provincie in de financiële problemen komt (er is geen artikel 12 voor provincies). Tevens wordt door het toezicht de kredietwaardigheid van de gemeenten bevorderd.

Er zijn dus 13 toezichthouders. Deze toezichthouders maken gezamenlijk afspraken over de wijze waarop het toezicht invulling wordt gegeven binnen het wettelijk kader. De minister van BZK heeft hierbij tevens een rol als systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen. De afspraken worden gemaakt ter bevordering van de transparantie voor met name de onder toezichtstaanden, maar ook voor de toezichthouders onderling en voor de minister van BZK.

In dit toezichtkader zijn deze gezamenlijke afspraken vastgelegd. Deze afspraken geven de ruimte aan waarbinnen financieel toezicht zich beweegt. Het betreft de toezichtnormen die voor alle 13 toezichthouders gelden. Naast deze normen bevat dit toezichtkader ook een gemeenschappelijk beeld van de positie en rol van de toezichthouder ten opzichte van de andere betrokkenen bij de financiële functie. Aangeduid wordt wat de onder toezichtstaanden van de toezichthouder kunnen c.q. mogen verwachten. Voorts wordt een overzicht gegeven van de relaties tussen met name de raad en de accountant en de toezichthouder. Dit is vooral belangrijk omdat diverse relaties en rollen met de dualisering veranderd zijn. Het is voor de onder toezichtstaanden en de toezichthouders zelf van wezenlijk belang dat het duidelijk is wat een toezichthouder wel en niet doet.

Dit gemeenschappelijk toezichtkader kan door elke toezichthouder afzonderlijk worden vertaald naar een eigen toezichtkader. Het bestaan van dit eigen kader en de inhoud ervan wordt aan alle onder toezichtstaanden bekend gemaakt. Het gemeenschappelijk toezichtkader wordt daarom niet actief door BZK onder de gemeenten verspreid, maar is wel te downloaden vanaf internet (www.minbzk.nl). BZK als toezichthouder van de provincies verspreidt dit toezichtkader wel onder de provincies.

1.2 Waarom een nieuw gemeenschappelijk toezichtkader?

Er hebben veel veranderingen plaatsgevonden die relevant zijn voor het financieel toezicht. In de eerste plaats betreft het veranderingen binnen de financiële functie van gemeenten, met name vanwege de dualisering. De rolverdeling tussen college en raad is veranderd en verduidelijkt. Tegelijkertijd is de kaderstellende en controlerende rol van de raad versterkt. Dit geldt ook voor de financiële functie. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten zijn belangrijke voorbeelden van hoe via regelgeving de rol van de raad wordt versterkt. De rol van de toezichthouder dient goed aan te sluiten op die van de raad. Het is daarom belangrijk bij de veranderingen stil te staan en de rol van de toezichthouder weer optimaal te laten aansluiten. In de tweede plaats, en met voorgaande samenhangend, hebben er de laatste jaren diverse veranderingen plaatsgevonden binnen het toezicht. Financieel toezicht is oorspronkelijk gericht op de sluitendheid van de begroting. Samenhangend met

[1] Voor de leesbaarheid wordt hier verder gesproken over gemeenten (ondertoezichtstaanden) en gedeputeerde staten (toezichthouders). Uiteraard is de tekst ook van toepassing op provincies en de minister van BZK als toezichthouder. Indien er voor provincies iets anders geldt dan voor gemeenten wordt dit wel afzonderlijk genoemd.

ontwikkelingen bij gemeenten zal het financieel toezicht zich steeds meer gaan richten op de langere termijn en de duurzaamheid van het financieel beleid. In de derde plaats staat de rol van de overheid in het algemeen ter discussie. Minder regels en een scherpere afbakening van verantwoordelijkheden moet leiden tot een andere overheid.

Van BBV naar Gemeentewet
Een aantal veranderingen in de financiële functie, opgenomen in het BBV, is met ingang van begrotingsjaar 2004 van kracht geworden. Een deel van deze veranderingen, zoals de verplichte paragrafen in de begroting, zijn van dusdanig belang gevonden dat voorgesteld is deze op te nemen in de Gemeentewet. Het gaat hierbij dus niet om nieuwe ontwikkelingen, maar om de versterking van bestaande ontwikkelingen.

Pilots Toezicht en Wetsvoorstel Duurzaam Financieel Evenwicht
De afgelopen jaren is er veel gediscussieerd over financieel toezicht en hebben er diverse ontwikkelingen plaatsgevonden binnen het toezicht. Dit alles heeft ertoe geleid dat bij twee provincies pilots op het terrein van het toezicht worden gehouden, namelijk in Noord-Brabant (verkenning sterke vermindering financieel toezicht) en Limburg (verkenning meerjarig toezicht; een principe-uitspraak over de toezichtvorm geldend voor vier jaar waarbij vrijkomende capaciteit wordt ingezet ten behoeve van de gemeenten). Daarnaast is een wetsvoorstel voorbereid om een nieuw toezichtcriterium in de Gemeentewet op te nemen, namelijk duurzaam financieel evenwicht. In een bestuurlijk overleg op 5 december 2005 tussen de gedeputeerden toezicht van de provincies en de minister van BZK is besloten het wetsvoorstel nog niet bij de Tweede Kamer in te dienen. Het wetsvoorstel wordt aangehouden tot het moment dat de pilots zijn geëvalueerd (2010).
Het criterium ‘duurzaam financieel evenwicht’ zal dan vermoedelijk op termijn het criterium van sluitendheid van de begroting vervangen. Het grootste verschil tussen beide criteria is dat duurzaam financieel evenwicht op meerdere jaren slaat; niet de begroting voor het komende jaar, maar het integrale beeld van begroting en meerjarenraming is leidend voor het oordeel van de toezichthouder. Het nieuwe toezichtcriterium sluit beter aan bij zowel de ontwikkelingen van de financiële functie van de onder toezichtstaanden als bij het financieel toezicht zoals zich dat geleidelijk aan in de loop van de tijd heeft ontwikkeld. Het substantiële verschil is dat er bij het nieuwe toezichtcriterium nadrukkelijker wordt gekeken naar de meerjarenraming en de risico’s in relatie tot de financiële positie, zoals aangegeven in de zogenaamde paragrafen.

Aanhouding van het wetsvoorstel heeft in beginsel geen gevolgen voor dit toezichtkader omdat een groot deel van dit kader ook onder de huidige wetgeving van toepassing is. In bijlage 1 zijn de artikelen uit de bestaande Gemeentewet/Provinciewet opgenomen en in bijlage 2 de artikelen uit het wetsvoorstel inclusief de mogelijke implicaties voor het financieel toezicht. In de tussenliggende jaren zullen de financieel toezichthouders wel al toetsen op de toepassing van het criterium ‘duurzaam financieel evenwicht’, zonder inzet van de in de wetsvoorstellen voorziene extra sanctiemogelijkheden.

Zichtbaar toezicht
Dit toezichtkader heet ‘zichtbaar toezicht’, omdat het meer dan de vorige kaders een volledig beeld geeft van wat de relaties toezichthouder – onder toezichtstaande zijn, welke positie de toezichthouder inneemt ten aanzien van bijvoorbeeld de accountant en ook omdat aangegeven wordt wat de toezichthouder voor meerwaarde kan hebben voor de onder toezichtstaande; welke informatie de toezichthouder, op geaggregeerd niveau, weer teruggeeft aan de onder toezichtstaanden.

1.3 Toekomstige ontwikkelingen
Betekent dit toezichtkader nu dat het voorlopig rustig is op het gebied van de ontwikkeling met betrekking tot het financieel toezicht? Een van de lessen die geleerd kan worden uit de ontwikkelingen van financieel toezicht van de afgelopen

jaren is dat toezicht meebeweegt met ontwikkelingen in de maatschappij. Veranderingen bij bijvoorbeeld de financiële functie van provincies en gemeenten betekenen in feite dat bezien moet worden of deze veranderingen implicaties hebben voor het financieel toezicht. Het is uiteraard het streven van het Rijk om de regelgeving niet nodeloos te veranderen. Feit is echter dat ontwikkelingen zich de laatste decennia in redelijk rap tempo hebben voorgedaan. Mogelijke toekomstige ontwikkelingen relevant voor financieel toezicht die nu reeds bekend zijn, zijn de evaluatie van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) die tot veranderingen kan leiden, evenals het voorstel tot afschaffing van het financiële toezicht op de gemeenschappelijke regelingen. Voorts zal de Commissie Oosting in de loop van 2007 het eindrapport uitbrengen over de doorlichting van het interbestuurlijk toezicht, waarna het kabinetsstandpunt zal worden geformuleerd.

Toezicht blijft de komende jaren dus waarschijnlijk in beweging. Het streven is een zo goed mogelijke aansluiting tussen ontwikkelingen en toezicht en een zo duidelijke en snel mogelijke communicatie richting onder toezichtstaanden. Jaarlijks zal worden bezien of bijstelling van dit toezichtkader nodig is. Zo ja, dan wordt de versie op de website van BZK vervangen door een nieuwe versie. De provinciaal toezichthouder zal aan de gemeenten een brief sturen waarin de veranderingen in haar beleidskader worden opgenomen.

1.4 Inhoud toezichtkader

In dit toezichtkader wordt in hoofdstuk 2 aangegeven waar het financieel toezicht zich wel en waar het financieel toezicht zich niet op richt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de diverse criteria en normen waaraan de toezichthouder toetst (bijvoorbeeld inzendtermijnen en structurele lasten niet dekken door incidentele baten). In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op wat er gebeurt als de toezichthouder financiële problemen constateert, daarbij wordt aandacht besteed aan bijvoorbeeld het overleg dat vooraf gaat aan preventief toezicht, maar ook aan wat er gebeurt als een gemeente onder preventief toezicht staat en hoe bezwaar en beroep werkt. Hoofdstuk 5 gaat verder in op wat de toezichthouder aan algemene informatie te bieden heeft. Er wordt ingegaan op producten van de toezichthouder richting gemeenten en op wat wordt teruggekoppeld naar de minister van BZK voor zijn systeemverantwoordelijkheid. De hoofdstukken 6 tot en met 10 bevatten onderwerpen waar de toezichthouder ook een rol heeft, maar niet direct vanuit het begrotingstoezicht dat voorop staat in de hoofdstukken 1 tot en met 5. Hoofdstuk 6 bevat de indemniteitsprocedure, hoofdstuk 7 het toezicht op gemeenschappelijke regelingen, hoofdstuk 8 de rol van de toezichthouder bij ontheffingen OZB, hoofdstuk 9 het toezicht vanuit de Wet fido, hoofdstuk 10 de goedkeuring van deelnemingen, hoofdstuk 11 het toezicht vanwege herindeling en hoofdstuk 12 sluit af met de rol van de toezichthouder bij Informatie voor derden. Alle hoofdstukken, uitgezonderd hoofdstuk 11, zijn ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

Deel I begrotingstoezicht

2 Plaatsbepaling toezichthouder

2.1 Inleiding

In dit kader worden scherper dan voorheen de verantwoordelijkheden van toezichthouders en onder toezichtstaanden afgebakend. Dit omdat dat past bij het duale stelsel, waar rollen weer opnieuw zijn gedefinieerd. Ook past dit bij trajecten zoals de andere overheid waar nog eens goed gekeken wordt naar welke regels er zijn en waarom. Financieel toezicht is in de rondetafelconferenties najaar 2003/voorjaar 2004 nog eens bediscussieerd. Globale constatering is dat het doel van toezicht niet verandert (zie 2.2), maar dat het criterium aanpassing aan al ingezette ontwikkelingen behoeft. Ook worden enkele bepalingen rond financieel toezicht aangepast om de verantwoordelijkheden duidelijker af te bakenen.

In de volgende paragrafen wordt daarom ingegaan op het doel van toezicht, het criterium en de relatie met de diverse partijen in de gemeente. Hieronder wordt eerst stilgestaan bij wat toezicht, controle en verantwoording is. Verantwoording en controle vinden plaats in de horizontale keten. *Verantwoording* afleggen wil zeggen dat een persoon of instantie die met de uitvoering van een taak is belast actief duidelijk maakt en toelicht hoe hij deze taak vervuld heeft. Dat vergt onder meer het transparant maken van de resultaten van uitgevoerd beleid. *Toezicht* is het verzamelen van informatie door de toezichthouder over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daartoe gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Het financieel toezicht is extern en vindt plaats in de verticale keten en wordt vooral uitgeoefend om mogelijke onevenwichtigheden voortijdig te signaleren. Voor de uitoefening van het financieel toezicht, waarbij enkele jaren vooruit wordt gekeken, zijn diverse interventie-instrumenten beschikbaar. Gesteld kan worden dat de horizontale verantwoordingsketen en de verticale toezichtketen complementair zijn aan elkaar. Cruciaal onderscheid tussen verantwoording enerzijds en controle en toezicht anderzijds is dat degene die verantwoording aflegt ook degene is die het beleid heeft uitgevoerd. De toezichthouder, accountant en rekenkamer zijn nooit verantwoordelijk voor het beleid of de uitvoering ervan.

2.2 Doel en afbakening financieel toezicht

Doel

De toezichthouder – de minister van BZK voor de provincies en gedeputeerde staten voor de gemeenten[2] – houdt toezicht op een sluitende begroting. De motivatie hiervoor is te voorkomen dat een gemeente een beroep moet doen op de middelen van de collectiviteit van gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet) en derhalve onder curatele wordt gesteld dan wel dat een provincie in de financiële problemen komt.

Iedere gemeente is zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. Het centrale uitgangspunt is een toezichthouder die de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid laat, maar alert reageert op beslissingen met financiële consequenties die het materiële begrotingsevenwicht aantasten. Doel van de toezichthouder is dus eraan bij te dragen dat een gemeente financieel in staat is haar taak en rol te blijven waarmaken, zonder dat de eigen verantwoordelijkheid van de

[2] De minister van BZK heeft behalve het toezicht op de provincies ook het toezicht op gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen. Gedeputeerde staten hebben, behalve het toezicht op de gemeenten ook het toezicht op gemeenschappelijke regelingen aangegaan door gemeenten. Voor de leesbaarheid worden de gemeenschappelijke regelingen hier niet telkens afzonderlijk genoemd.

gemeente wordt overgenomen. De relatie met de raad, lokale rekenkamer(functie) en accountant (ook wel horizontale keten genoemd) luistert daarom nauw.

Afbakening financieel toezicht
Voor een goede plaatsbepaling van de toezichthouder is het ook belangrijk aan te geven wat een toezichthouder niet doet. Het financieel toezicht op provincies en gemeenten is beperkt tot de financiële kant van de begroting en jaarstukken, met andere woorden de toezichthouder doet geen uitspraken over en geeft geen beoordeling van beleidsonderwerpen. De toezichthouder geeft alleen vanuit zijn toezichthoudende taak advies. Dat wil zeggen hij geeft advies over onderwerpen die het materiële begrotingsevenwicht betreffen. Over andere onderwerpen geeft de toezichthouder geen advies. Daarnaast moet financieel toezicht niet worden verward met controle van de administratie. Zo kan de toezichthouder zich beperken tot de vraag of er vastgestelde onderhoudsplannen zijn. Hij hoeft in principe niet te verifiëren of deze plannen er daadwerkelijk zijn. Dat laat onverlet dat onderhoudsplannen om diverse redenen kunnen worden opgevraagd.

2.3 Relatie met de horizontale keten

De raad
Zoals gezegd is de gemeente zelf verantwoordelijk voor het financieel beleid. Meer precies geldt dat de raad hiervoor verantwoordelijk is. De Gemeentewet schrijft voor dat de raad erop toeziet dat de begroting in evenwicht is. De raad kan daarvan afwijken indien het aannemelijk is dat het evenwicht in de drie jaren volgend op de begroting *zal* worden hersteld.

De toezichthouder richt zijn toezicht met name op de financiële documenten, zoals de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de verordeningen ex. artikel 212 en 213 van de Gemeentewet. Dit zijn allemaal documenten die de raad vaststelt. Bovendien is de raad, zoals hierboven gezegd, verantwoordelijk voor het materiële begrotingsevenwicht. Vanuit de duale verhouding tussen raad en college betekent dit dus dat de toezichthouder zijn formele correspondentie primair richt tot de raad. Indien er kwesties zijn die meer de uitvoering raken kunnen die in een afzonderlijke brief aan het college aan bod komen. Het is wel goed als de raad dan weet dat er een dergelijke brief is verzonden. Transparantie van wat naar wie is gestuurd is belangrijk. Daarnaast zijn er uiteraard ook diverse minder formele contacten, bijvoorbeeld bij het opvragen van nadere informatie. De mondelinge communicatie – via bestuurlijk overleg – vindt hetzij met de raad hetzij met het college plaats. Dit is afhankelijk van de mate waarin de raad zijn duale rol invult.

Relatie met accountant en rekenkamer(functie)
De gemeente zorgt ervoor dat het bestuur rechtmatig geschiedt en streeft voorts doelmatig en doeltreffend bestuur, evenals een gezonde financiële positie na. De raad heeft naast de kaderstellende taak en het budgetrecht, ook de controlerende taak. Het nastreven van rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en een gezonde financiële positie maken prominent onderdeel uit van de controlerende taak van de raad. Gezien het belang van deze normen zijn er naast de raad nog een aantal onafhankelijke controleurs en de toezichthouder. De lokale rekenkamer(functie) doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en naar de rechtmatigheid, uitgezonderd de controle op de jaarrekening. De accountant controleert de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening, evenals het getrouwe beeld. De toezichthouder richt zich op het materiële evenwicht van de begroting en van de meerjarenraming.

De accountant, rekenkamer(functie) en toezichthouder hebben alle drie een ander onderwerp van toetsing; naast relationele verschillen is er vanuit dit oogpunt dus geen overlap tussen deze partijen. Desalniettemin kunnen ze van elkaars bevindingen gebruik maken. De accountantscontrole is voor de toezichthouder belangrijk, omdat indien de accountantsverklaring niet goedkeurend is, dit kan impliceren dat de cijfers van de gemeente niet voldoende betrouwbaar zijn. Iets waar de toezichthouder uiteraard rekening mee moet houden. Echter ook minder

vergaande bevindingen uit de accountantscontrole kunnen belangrijk zijn voor de toezichthouder, omdat ze een relatie kunnen hebben met het materiële begrotingsevenwicht. Zo is een opmerking in het verslag van bevindingen van de accountant dat de gemeente niet realistische afschrijvingstermijnen gebruikt belangrijk bij het beoordelen van het materiële begrotingsevenwicht. Uiteraard is het dan ook van belang wat de gemeente zelf met de opmerkingen van de accountant doet. De rapportages van de lokale rekenkamer(functie) kunnen ook belangrijk zijn, afhankelijk van het onderwerp. Zo kan een rekenkamer(functie)onderzoek naar de transparantie van het grondbeleid ook informatie voor de toezichthouder bevatten.

De toezichthouder
Wat kan een toezichthouder betekenen voor de onder toezichtstaande? Een onder toezichtstaande heeft in de eerste plaats iets aan de toezichthouder als de gemeente geen materieel begrotingsevenwicht heeft of dat dreigt niet meer te hebben. In die gevallen heeft de toezichthouder een taak in het proces waarbij de gemeente weer orde op zaken stelt. Het accent van de hoofdstukken 3 en 4 ligt op de vraag wanneer een toezichthouder gemeenten onder preventief toezicht stelt en wanneer niet, alsook op vragen als wat betekent het om onder preventief toezicht te staan. Verder beschikt de toezichthouder ook over veel informatie. Die informatie is interessant voor gemeenten, de toezichthouder en BZK als verantwoordelijke voor het beleid betreffende de financiële functie. De informatie kan in diverse vormen terugkomen richting gemeenten. Hoofdstuk 5 gaat daar nader op in.

3 Normen toezichthouder

3.1 Soorten toezicht
Bij financieel toezicht worden de termen preventief en repressief toezicht gebruikt. Preventief toezicht is uitzondering en houdt in dat de toezichthouder besluit dat de gemeente haar begroting en begrotingswijzigingen voor goedkeuring aan gedeputeerde staten moet voorleggen. Repressief toezicht is regel en houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen rechtskracht krijgen zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring.

Er is een aantal redenen waarom preventief toezicht wordt ingesteld. De belangrijkste reden is dat de begroting niet sluitend is en op grond van de meerjarenraming niet aannemelijk te maken is dat het materiële begrotingsevenwicht tot stand zal worden gebracht binnen de periode waarvoor de raming geldt. Dit wordt ook wel imperatief preventief toezicht genoemd. In paragraaf 3.3 wordt daar nader op ingegaan. Bij de andere redenen voor het instellen van preventief toezicht, zoals termijnoverschrijding, is de toezichthouder niet verplicht preventief toezicht in te stellen; dit wordt facultatief preventief toezicht genoemd. Op de redenen voor facultatief preventief toezicht wordt in 3.4 nader ingegaan. Bij herindeling staat de heringedeelde gemeente vanwege termijnoverschrijding (als gevolg van het ontbreken van de begroting) in haar eerste jaar standaard onder preventief toezicht; hoofdstuk 11 gaat in op toezicht en herindeling.

Voor zowel imperatief als facultatief preventief toezicht geldt dat het meestal de laatste fase van een proces is, waarbij al langer zorgen bestaan over de financiële positie van een gemeente. Voordat de toezichthouder de beslissing neemt tot het instellen van preventief toezicht biedt hij veelal de gemeente de mogelijkheid tot bestuurlijk overleg (zie verder paragraaf 4.3).

3.2 Informatie
De toezichthouder maakt bij de beslissing om een gemeente al dan niet onder preventief toezicht te plaatsen gebruik van de volgende wettelijke documenten:
- de begroting;
- de meerjarenraming;
- de begrotingswijzigingen;
- de jaarstukken;
- de verordeningen ex. artikel 212 en 213 Gemeentewet.

De toezichthouder beoordeelt deze stukken aan de hand van het toezichtcriterium ‘begrotingsevenwicht’. Voor het beoordelen van deze stukken zal de toezichthouder veelal ook andere dan de verplicht in te zenden stukken raadplegen. Hij kan daartoe aanvullende informatie opvragen. Een gebruikelijke werkwijze is dat de toezichthouder hiervoor een informatieformulier naar de gemeenten stuurt. Deze vullen het formulier in en sturen het terug naar gedeputeerde staten. Aan de hand van de formulieren en kennis die de toezichthouder al heeft kan hij beslissen om bepaalde informatie (gedacht kan worden aan onderhoudsplannen voor kapitaalgoederen) alsnog op te vragen voor een inhoudelijke toets. Ook is het mogelijk dat de toezichthouder documenten met een wettelijke inzendplicht, waarvan al een eerste beoordeling heeft plaatsgevonden, alsnog diepgaander onderzoekt. Tot slot, is het belangrijk op te merken dat financieel toezicht een continue proces is. De in te sturen documenten worden niet telkens losstaand beoordeeld, maar in samenhang met elkaar.

3.3 Imperatief preventief: materieel begrotingsevenwicht
Voor imperatief preventief toezicht is de beoordeling van het begrotingsevenwicht essentieel. Voor deze beoordeling zijn de volgende factoren van belang:
a) materieel evenwicht;
b) financiële positie en meerjarenraming;

c) de voorgeschreven paragrafen en eventuele beleidsnota's;
d) de verordeningen ex artikel 212 en 213 van de Gemeentewet;
e) nieuwe wet- en regelgeving van het Rijk.

Ad a) materieel evenwicht
Materieel evenwicht, of een reëel sluitende begroting, is essentieel. De term materieel evenwicht houdt in dat de begroting voldoet aan bepaalde eisen. De belangrijkste daarvan is dat de structurele lasten zijn gedekt door de structurele baten. Incidentele lasten mogen worden gedekt door incidentele baten, waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve. Het verschil tussen incidenteel en structureel is niet altijd even scherp te trekken. Uit de toelichting op artikel 19 van het BBV blijkt dat baten/lasten incidenteel zijn als deze zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Dus structurele baten en lasten zijn die baten en lasten die zich in beginsel in ieder jaar van de begroting en meerjarenraming voordoen. Voor de toezichthouder is bij de beoordeling van wat structureel en incidenteel is artikel 19 van het BBV van belang. Dit artikel schrijft voor dat gemeenten een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten moeten geven. Indien de structurele lasten worden gedekt door de structurele baten is er sprake van materieel begrotingsevenwicht.
De toezichthouder zal ook nagaan hoe het formele evenwicht op de begroting zich verhoudt met het materiële evenwicht. Daartoe zal de toezichthouder voor zijn eigen oordeel het geraamde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, corrigeren voor incidentele posten[3]. De toezichthouder zal bij zijn oordeel over het materiële begrotingsevenwicht mede de uitkomsten van eerdere meerjarenramingen betrekken, waarbij tevens wordt beoordeeld of er sprake is van een opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Daarbij betrekt hij ook de vraag hoe de begroting structureel sluitend is gemaakt. Voor die vraag wordt onder andere gekeken naar de onderbouwing van de ramingen.

De toezichthouder dient de kwaliteit van de begroting te beoordelen om te kunnen vaststellen of de begroting en de meerjarenraming materieel in evenwicht zijn. Met kwaliteit wordt bedoeld het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. In tabel 3.1 zijn voorbeelden opgenomen van incidentele en structurele baten en lasten.

[3] Aanwending van de reserves wordt in beginsel gezien als een incidentele bate (zie de volgende voetnoot). Indien echter een deel van de algemene reserve wordt verbijzonderd als een dekkingsreserve c.q. bruteringreserve ter dekking van (een deel van de) kapitaallasten van een bepaald actief, dan kan aanwending van die reserve worden aangemerkt als zijnde structureel. De verbijzonderde reserve zal van voldoende omvang moeten zijn om het te dekken deel van die kapitaallasten gedurende de gehele looptijd te kunnen opvangen. De voorgenoemde reserve is daarmee een bestemmingsreserve geworden (Bbv, art. 43, lid 2). Aan deze inzet van de algemene reserve, alsmede de duur en omvang ervan, ligt altijd een besluit van de raad of provinciale staten ten grondslag (al dan niet reeds opgenomen in de begroting of in een begrotingswijziging).

Tabel 3.1 Voorbeelden van incidentele en structurele baten en lasten

baten in een begroting *Voorbeelden structurele baten*: - tarieven en heffingen. *Voorbeelden van incidentele baten:* - artikel 12-steun; - boekwinst bij verkoop van tafelzilver; - eenmalige bouwleges; - winsten uit grondexploitaties; - het aanwenden van een deel van de algemene reserve[4].
lasten in een begroting *Voorbeelden van structurele lasten*: - het onderhoud van de openbare ruimte; - huisvesting; - een groot deel van de personeelslasten. *Voorbeelden van incidentele lasten:* - extra afschrijvingen bij activa in de openbare ruimte met maatschappelijk nut; - lasten ten gevolge van incidenteel (nieuw) beleid.

Ad b) financiële positie en meerjarenraming
* Termijn
In de meerjarenraming staan alle financiële consequenties van beleid waartoe is besloten. Met andere woorden, indien de gemeente in de meerjarenraming beleidsvoornemens opneemt die leiden tot toekomstige lasten dan staat daar de verplichting tegenover aan te geven wat de toekomstige dekkingsmiddelen zijn. De rol van de meerjarenraming is in de Gemeentewet opgenomen. In artikel 190 Gemeentewet is bepaald dat de meerjarencijfers voor tenminste de drie jaar volgend op het begrotingsjaar worden opgesteld. Dit betekent dat de meerjarenraming uiterlijk in tenminste het derde jaar dient te sluiten indien een begroting geen materieel evenwicht vertoont. Het is echter in het algemeen niet acceptabel indien een gemeente ieder jaar opnieuw een meerjarenraming heeft die uitsluitend in het derde jaar weer in evenwicht is. Slechts in hoge uitzondering kan een meerjarenraming die achtereenvolgende perioden van meerjarenramingen pas in het derde jaar sluit door de toezichthouder worden toegestaan.

Voor het goed kunnen meewegen van de meerjarenraming bij de sluitendheid van de begroting is het van groot belang dat deze aan kwaliteit wint. In het BBV (zie hieronder) zijn daarom meer eisen aan de meerjarenraming opgelegd dan in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995, de voorganger van het BBV, werd gedaan. Deze eisen zijn een eerste stap om te stimuleren dat de kwaliteit toeneemt. Een tweede stap is om de meerjarenraming, nadrukkelijker dan voorheen, een onderdeel te laten zijn van het financieel toezicht.

* Eisen BBV
Het BBV biedt de mogelijkheid de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming aan elkaar te koppelen, omdat de eisen gelijk zijn. Enig verschil is

[4] In dit toezichtkader wordt in beginsel iedere aanwending van de reserves beschouwd als een incidentele bate. Die actie zal kunnen leiden tot het oordeel dat de begroting niet materieel in evenwicht is. Onder voorwaarden is het echter toegestaan middelen uit de algemene reserve in te zetten ter verlichting van de exploitatie. Het gaat dan om het deel van de algemene reserve dat geen deel uitmaakt van de weerstandscapaciteit die noodzakelijk is in verband met de bij de gemeente aanwezige risico's. Inzet van de middelen is mogelijk voor een periode die in principe gelijk is aan de termijn van de meerjarenraming (= maximaal 4 jaar). Bij een dergelijke inzet mag er geen sprake zijn van een opschuivend perspectief. In bijzondere gevallen kan hiervan worden afgeweken onder gelijktijdige afbouw van de ingezette middelen, zodanig dat aan het einde van de periode structurele middelen zijn gevonden om de wegvallende inzet te compenseren (wet van de communicerende vaten). Aan deze inzet van de algemene reserve, alsmede de duur en omvang ervan, ligt altijd een afzonderlijk besluit van de raad of provinciale staten ten grondslag.

dat de uiteenzetting van de financiële positie op het begrotingsjaar slaat en de meerjarenraming op de drie daarop volgende jaren.

Het BBV schrijft voor dat de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming inzicht geeft in:
- de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid;
- de investeringen;
- de financiering;
- de stand en het verloop van de reserves en de voorzieningen;
- de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Daarnaast dienen de grondslagen van de ramingen te worden toegelicht, evenals de belangrijkste ontwikkelingen ten opzichte van de ramingen van het vorig begrotingsjaar.

De toezichthouder beziet met name de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming op realiteitsgehalte (zie hieronder). Voorts beziet de toezichthouder of er beleid is ten aanzien van de vorming van reserves en voorzieningen.

* Realiteitsgehalte
Bij de toets of het realiteitsgehalte van de meerjarenraming voldoende is spelen diverse aspecten een rol. Zo is bijvoorbeeld voor de toetsing van het realiteitsgehalte het verschil tussen vorige begrotingen en de desbetreffende jaarrekeningen van belang. Onder- of overschatten is een belangrijk signaal voor de toezichthouder. In tabel 3.2 worden niet alle aspecten uitputtend behandeld, maar zijn enkele belangrijke voorbeelden opgenomen.

Tabel 3.2

Reëel perspectief

- Er is sprake van een verbetering van het reëel perspectief op evenwicht in de meerjarenraming als op korte termijn structuurverbeterende omstandigheden aanwezig zijn of als er maatregelen zijn getroffen die de efficiëntie verbeteren, de lasten beperken of leiden tot hogere baten. Deze maatregelen dienen tot herstel van het evenwicht te leiden. Het is daarbij van belang dat het herstel van het evenwicht uiterlijk binnen drie jaar na de begroting plaatsvindt. De maatregelen worden in samenhang met de uiteenzetting van de financiële positie en het weerstandsvermogen bezien, omdat deze medebepalend zijn voor het realiteitsgehalte van voorgenomen maatregelen. Hierdoor wordt het mogelijk de aanpassing van de lasten aan de baten geleidelijk te doen plaatsvinden.
- De financiële consequenties van zowel de lasten als de baten in de meerjarenraming (met name tariefsverhogingen) die tot een herstel van evenwicht moeten leiden, zijn met concrete voornemens van de gemeenteraad onderbouwd.
- Onderuitputting dient niet te worden geraamd, tenzij goed gemotiveerd.

Kwaliteit van de baten in de ramingen

- De algemene uitkering wordt geraamd op basis van reële uitgangspunten en tenminste de mei- of junicirculaire.
- De door de raad vastgestelde tarieven en heffingen dienen te zijn gebaseerd op ervaringscijfers en reële vooruitzichten.

Kwaliteit van de lasten in de ramingen

- De lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) van kapitaalgoederen moeten realistisch zijn geraamd, op basis van actuele meerjarige onderhoudsplannen.
- Ten aanzien van de grondexploitatie geldt het uitgangspunt dat verliezen meteen moeten worden genomen zodra deze blijken (voorzichtigheidsprincipe) en dat winsten pas mogen worden opgenomen als deze winsten ook daadwerkelijk zijn behaald (realisatieprincipe). Dit uitgangspunt geldt voor projecten in hun geheel, maar ook voor deelprojecten die de gemeente heeft geformuleerd.
- Het afschrijvingsbeleid moet consistent zijn (zie ook artikel 64 BBV en de verordening ex. artikel 212 van de Gemeentewet). De voorkeur gaat uit naar lineair afschrijven. Indien wordt gekozen voor een ander afschrijvingsbeleid dan moet dit worden onderbouwd.
- Er moet rekening zijn gehouden met verplichte lasten (onder meer de bijdragen op grond van deelname in gemeenschappelijke regelingen).
- Bij de tijdelijk overtollige middelen die worden uitgezet moet de hoofdsom zijn gegarandeerd of een vastrentende waarde hebben. De ramingen van het rendement moeten zijn onderbouwd. Een rentevisie is daarbij een belangrijk hulpmiddel.

Ad c) paragrafen

Artikel 9 van het BBV bepaalt dat in de begroting paragrafen worden opgenomen, waarin de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot beheersmatige aspecten en de lokale heffingen. De voorgeschreven paragrafen betreffen onderwerpen die van politiek en/of financieel belang zijn voor de gemeente.

Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een kort overzicht, waardoor de raad voldoende inzicht krijgt. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de paragrafen kan verschillen. Indien er voor een onderwerp, bijvoorbeeld verbonden partijen of grondbeleid, een actuele, door de raad vastgestelde, nota bestaat kan in de paragrafen worden volstaan met een korte berichtgeving van de stand van zaken. De paragraaf vervult dan een rol in het planning & control proces. Indien een actuele, door de raad vastgestelde, nota ontbreekt, dient een uitvoerigere paragraaf aanwezig te zijn; de paragraaf vervult dan nadrukkelijker een rol in de kaderstelling binnen de gemeente. Het werken met beleidsnota's voor de onderwerpen van de paragrafen wordt in het BBV aanbevolen. Afhankelijk van het risicoprofiel van de desbetreffende gemeente en afhankelijk van

de kwaliteit van de desbetreffende paragraaf kan de toezichthouder de in de verordening verplicht voorgeschreven periodieke uitwerkingsnota's (bijvoorbeeld een nota grondbeleid) bij de gemeente opvragen.

Welke paragrafen er minimaal moeten zijn is voorgeschreven in het BBV. In het BBV staan verder alleen globale eisen waaraan de paragrafen dienen te voldoen. Doel is immers te bevorderen dat de raad de beleidsuitgangspunten voor het beleid van het onderwerp van de desbetreffende paragraaf vaststelt. De paragrafen geven de toezichthouder daarom alleen een indicatie van het beleid en vooral van de gemeentelijke aandacht voor de desbetreffende onderwerpen. De toezichthouder toetst daarom de paragrafen op het voldoen aan de BBV-vereisten en of de inhoud van de paragrafen is doorvertaald naar de begroting. Volledigheidshalve zijn de BBV-vereisten in tabel 3.3 opgenomen. Daarnaast kijkt de toezichthouder per paragraaf of deze zelfstandig leesbaar is en/of er op dit gebied een nota is en/of er over het desbetreffende onderwerp iets is opgenomen in de 212-verordening. De toezichthouder kan voorts de paragraaf toetsen aan de hand van andere criteria. Het gaat dan om 'kwaliteitscriteria'. Dus criteria die de kwaliteit van de paragraaf bevorderen, maar niet verplicht zijn. De toezichthouder kan aan de hand van deze criteria alleen advies geven. (laatste zinsdeel geschrapt). Uiteraard betreft het advies wederom alleen het begrotingsevenwicht. De kwaliteitscriteria zijn deels nog in ontwikkeling. De toezichthouders stimuleren de verdere ontwikkeling van de paragrafen. Dit doen ze onder andere via handreikingen (zie verder 5.1).

Tabel 3.3 BBV-vereisten aan paragrafen

Artikel 10 BBV:
De paragraaf betreffende de lokale heffingen bevat ten minste:
de geraamde inkomsten;
a. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
b. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;
c. een aanduiding van de lokale lastendruk;
d. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Artikel 11 BBV:
1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
   a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
   b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:
   a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
   b. een inventarisatie van de risico's;
   c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 12 BBV:
1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:
   a. wegen;
   b. riolering;
   c. water;
   d. groen;
   e. gebouwen.
2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:
   a. het beleidskader;
   b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
   c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Artikel 13 BBV:
De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Artikel 14 BBV:
De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Artikel 15 BBV:
De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Artikel 16 BBV:
De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:
a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Ad d) verordeningen ex artikel 212 en 213 Gemeentewet
De verordening ex artikel 212 (financiële verordening) en 213 (controleverordening) van de Gemeentewet worden niet-jaarlijks vastgesteld. Om deze reden hebben ze geen 'vaste plek' in de begrotingscyclus. De verordeningen worden na vaststelling opgestuurd naar de toezichthouder. Ook de verordening ex art. 213a Gemeentewet (inzake de doelmatigheid en doeltreffendheid) moet worden ingezonden.

De 212- en 213- verordening dienen aan bepaalde wettelijke eisen te voldoen. Deze eisen zijn opgenomen in tabel 3.4. De toezichthouder beziet de verordeningen en neemt zijn oordeel over de verordeningen mee bij de beoordeling van het materieel begrotingsevenwicht. Er is een directe relatie tussen de 212- verordening en het materieel begrotingsevenwicht. De relatie tussen de 213- verordening en toezicht is *meer indirect*. Echter, omdat veel gemeenten beide verordeningen vaak tegelijkertijd opstellen en gezien het belang van een goede controle op het financieel beleid is ervoor gekozen dat ook de 213-verordening door de toezichthouder wordt bezien. Indien de verordeningen bepalingen bevatten die het materieel begrotingsevenwicht kunnen aantasten of anderszins in strijd zijn met het recht of het algemeen belang ligt het in de rede dat de toezichthouder daar na inzending van de verordening een opmerking over maakt. Een termijn van zes weken is dan redelijk.

Overigens zal een toezichthouder zich bij het ontbreken van één of beide verordeningen een minder goed beeld kunnen vormen van de kwaliteit van de financiële functie van een gemeente. Deze onzekerheid kan de toezichthouder bij twijfel over de financiële positie van een dergelijke gemeente eerder doen besluiten preventief toezicht in te stellen. In het uiterste geval kan de toezichthouder een aanwijzing geven (zie 3.4).

Tabel 3.4 Wettelijke vereisten financiële en controle verordening

De financiële verordening
De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening dient te waarborgen dat aan de eisen van de rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

De verordening bevat in ieder geval:
a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b Gemeentewet, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

De controle verordening
De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.

Ad e) nieuwe wet- en regelgeving van het rijk
De implementatie van nieuwe wet- en regelgeving door het rijk kan extra aandacht vergen van de toezichthouder. Zolang een onderwerp nieuw is vraagt het om extra aandacht van de gemeenten. Voorbeelden van nieuwe wetgeving met mogelijk belangrijk financiële implicaties zijn de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Behalve aan nationale wetgeving kan ook, en steeds belangrijker, aan Europese wetgeving worden gedacht.

3.4 Facultatief toezicht

Facultatief preventief toezicht kan op drie gronden worden ingesteld. De eerste grond is wanneer een gemeente een rekeningtekort heeft. Bij de tweede grond is er sprake van een overschrijding van de wettelijke inzendtermijnen. Bij de derde grond zijn de stukken niet volledig.

Tekort op de jaarrekening

De toezichthouder beoordeelt de kwaliteit van het rekeningsaldo. Indien het rekeningsaldo, rekening houdend met incidentele zaken, naar het oordeel van de toezichthouder een tekort vertoont, kan dit voor de toezichthouder aanleiding zijn preventief toezicht in te stellen. In tabel 3.5 zijn enkele voorbeelden opgenomen van aspecten die de toezichthouder meeweegt bij de beoordeling van de jaarrekening. Indien de toezichthouder preventief toezicht instelt doet hij dit pas bij de komende begroting. Voor 1 januari van het begrotingsjaar stelt de toezichthouder de provincie of gemeente hiervan op de hoogte.

Bij de beslissing om preventief toezicht op de begroting in te stellen is het van belang of het rekeningtekort door structurele factoren is veroorzaakt. Het is daarom van belang dat er een goede analyse van de jaarrekening is. Uit deze analyse, waarbij de vergelijking begroting voor wijzigingen – jaarrekening wezenlijk is, dient te blijken welke baten en lasten structureel zijn en welke incidenteel. Indien het rekeningtekort door structurele factoren is veroorzaakt zullen deze eveneens op een structurele wijze in de begrotingen van de komende jaren moeten worden verwerkt. Dit is het belangrijkste onderdeel van de beoordeling van het tekort op de jaarrekening door de toezichthouder. Daarnaast is natuurlijk ook de grootte van het tekort en het meerdere jaren na elkaar voorkomen van rekeningtekorten bij de oordeelsvorming van belang. Ook wordt bij de beoordeling van de jaarrekening de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen meegewogen.

Tabel 3.5 Aspecten beoordeling jaarrekening

- Bij de beoordeling van de jaarrekening wordt met name naar de volgende aspecten gekeken:
  . toevoegingen en/of onttrekkingen aan reserves met een algemeen karakter waarvan de bestemming zonder problemen gewijzigd kan worden;
  . buitengewone baten en lasten (met name verschillen ten opzichte van de boekwaarde bij de verkoop van vaste activa en lasten voortvloeiende uit reorganisaties);
  . bijzondere baten en lasten, zoals winstneming bij het grondbedrijf en extra afschrijvingen op activa in de openbare ruimte met maatschappelijk nut;
  . grote afwijkingen tussen de saldi in voorgaande begrotingsjaren;
  . wijzigingen in afschrijvingsmethodiek;
  . eenmalige baten en lasten.

Termijnoverschrijding

De toezichthouder beziet of aan de wettelijke inzendtermijnen van begroting en jaarstukken is voldaan. Deze inzendtermijnen zijn:
- voor begrotingen van gemeenten: vóór 15 november voor het volgend begrotingsjaar;
- de jaarstukken van gemeenten dienen vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar bij de toezichthouder te zijn.

Overschrijding van de inzendtermijnen leidt in beginsel tot preventief toezicht (ook voor een financieel gezonde gemeente). Reden hiervoor is dat de toezichthouder voor 1 januari (artikel 203 Gemeentewet, artikel 207 Provinciewet) moet beslissen of hij een gemeente onder preventief toezicht stelt. Het is daarom van belang dat de toezichthouder tijdig over informatie beschikt om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie.

De toezichthouder kan in de volgende gevallen ervoor kiezen geen preventief toezicht in te stellen bij termijnoverschrijding:

- voor de begroting: indien het gaat om een zeer beperkte en incidentele termijnoverschrijding. De conceptbegroting en meerjarenraming zijn wel tijdig ingezonden en er zijn over de termijnoverschrijding vooraf afspraken gemaakt met de toezichthouder;
- voor de jaarrekening: indien het gaat om een zeer beperkte en incidentele termijnoverschrijding, waarover vooraf afspraken zijn gemaakt met de toezichthouder.

Onvolledige documenten
Voor het goed kunnen uitoefenen van toezicht heeft de toezichthouder voldoende informatie nodig. Het BBV[5] schrijft voor dat de begroting bestaat uit een beleidsbegroting: bestaande uit een programmaplan en de paragrafen en een financiële begroting: bestaande uit het overzicht van baten en lasten en een toelichting en de uiteenzetting van de financiële positie en een toelichting. Tegelijkertijd met de begroting dient de meerjarenraming aan de raad te worden voorgelegd.

Alle onderdelen zijn van belang voor de oordeelsvorming van de toezichthouder. Als een begroting één of meer van deze onderdelen mist, dan zal de toezichthouder in overleg treden met de gemeente met het verzoek om alsnog een begroting vast te stellen en in te zenden die voldoet aan deze eisen.

Hetzelfde geldt voor de jaarstukken. Deze stukken bestaan volgens het BBV uit de jaarrekening, bestaande uit de rekening van baten en lasten en de balans en het jaarverslag, bestaande uit de programmaverantwoording en de paragrafen. Tegelijkertijd met de jaarstukken dient de gemeente de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen op te sturen.

[5] De onderdelen van de beleidsbegroting en de financiële begroting zijn vanaf begrotingsjaar 2006 'omhooggetild' van het BBV naar de Gemeentewet.

4 Financiële problemen en dan?

4.1 Inleiding

Meestal gaat het goed met gemeenten en zijn er alleen reguliere contacten tussen de toezichthouder en onder toezichtgestelde. Soms echter zijn er financiële problemen en verandert de relatie. Daar gaat dit hoofdstuk over. Meestal verandert de relatie geleidelijk aan, paragraaf 4.2 gaat daarover. Paragraaf 4.3 gaat over de relatie gemeente – toezichthouder indien de gemeente onder preventief toezicht is gesteld. Paragraaf 4.4 besteedt aandacht aan wat een gemeente kan doen als zij het niet eens is met de onder preventief stelling. De volgende paragraaf gaat over schorsing en vernietiging, dat wil zeggen over de juridische middelen die de toezichthouder in uiterste gevallen heeft. Paragrafen 4.6 bevat enkele mogelijkheden tot financiële doorlichting die de gemeente zelf in de hand heeft. Dit gebeurt normaliter als er financiële problemen zijn of worden verwacht. Paragraaf 4.7 ten slotte gaat over het aanvragen van de artikel 12 status.

4.2 Tussen repressief en preventief toezicht

De wet voorziet in repressief en preventief toezicht. In de praktijk is sprake van een geleidelijke overgang, met name, omdat de financiële positie in de praktijk veelal niet ineens verslechtert. Met andere woorden er is sprake van een ‘grijze’ zone. Voor gemeenten in de grijze zone is er nog geen reden om preventief toezicht in te stellen, maar de toezichthouder zal extra aandacht hebben voor de financiële ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is dat er financiële risico’s zijn die onvoldoende in de ramingen zijn verwerkt.
De toezichthouder die dergelijke ontwikkelingen signaleert zal de gemeente daarop aanspreken. Afhankelijk van de financiële positie en de aard van de ontwikkeling kan dit op verschillende manieren gebeuren.

4.3 Preventief: wat betekent dat?

Ingevolge artikel 203, lid 3 maken gedeputeerde staten vóór de aanvang van het begrotingsjaar aan de raad bekend of de gemeente onder preventief toezicht wordt gesteld. Voorafgaand aan het instellen van preventief toezicht houdt de toezichthouder bestuurlijk overleg. Gedeputeerde staten richten hun verzoek tot overleg aan de gemeenteraad. De raad kan aan het college opdracht geven dit overleg te voeren (Gemeentewet, artikel 160, eerste lid, onder b). Indien de raad zelf aan dit overleg wil deelnemen, ligt het voor de hand dat dit bestuurlijk overleg met een delegatie van de raad wordt gehouden. Aanwezigheid van de verantwoordelijk wethouder kan dan gewenst zijn.

Indien een gemeente onder preventief toezicht wordt gesteld, dan betekent dat:
a. de begroting behoeft goedkeuring van de toezichthouder;
b. zolang deze goedkeuring niet is verkregen, mag het gemeentelijk bestuur, behalve in gevallen van dringende spoed, geen verplichtingen aangaan zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder;
c. begrotingswijzigingen behoeven eveneens goedkeuring.

Ad a. goedkeuring van de begroting door de toezichthouder
In hoofdstuk 3 is ingegaan op de redenen voor het instellen van preventief toezicht. Er zijn diverse redenen voor preventief toezicht, zoals termijnoverschrijding, een materieel niet-sluitende begroting, waarvan ook niet aannemelijk is dat het evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming wordt hersteld, en een tekort op de jaarrekening. In die gevallen waarin is besloten tot het instellen van preventief toezicht moet vervolgens dus een beslissing worden genomen omtrent die goedkeuring. De goedkeuring kan worden onthouden aan begrotingen, en besluiten tot wijziging daarvan, wegens strijd met het recht en het algemeen financieel belang. Van dat laatste is sprake als een gemeente in een dusdanige financiële positie komt te verkeren dat daardoor op termijn een beroep gedaan moet worden op de

middelen van de collectiviteit van gemeenten. De gemeente moet aanvullende dekkingsmiddelen aanwijzen of de lasten verlagen.

Indien de toezichthouder overweegt goedkeuring te onthouden biedt hij eerst gelegenheid voor overleg met de onder toezicht staande partij. In dit overleg kunnen ook maatregelen worden afgesproken die alsnog leiden tot een materieel sluitende begroting. Hierna kan de toezichthouder alsnog goedkeuring verlenen aan de begroting.

Zolang de begroting niet is goedgekeurd kan de gemeente geen verplichtingen aangaan zonder de voorafgaande toestemming van de toezichthouder. Als een gemeente om deze toestemming vraagt, dan kan de toezichthouder het verzoek afwijzen op dezelfde gronden als die waarop hij de goedkeuring kan onthouden aan de begroting en de besluiten tot wijziging daarvan wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen financieel belang. Zou de gemeente ondanks het ontbreken van goedkeuring toch een verplichting aangaan of een uitgave doen, dan is dat een handeling waartoe ze niet bevoegd is. Omdat er in dat geval geen sprake is van een besluit, maar van een feitelijke of privaatrechtelijke handeling, biedt schorsing of vernietiging geen soelaas. Over blijft de mogelijkheid om naar de burgerlijk rechter te gaan (onrechtmatige daadactie).

Het is gebruikelijk dat de toezichthouder en de onder toezichtstaande voor aanvang van het begrotingsjaar afspraken maken over welke uitgaven gedaan kunnen worden en welke verplichtingen aangegaan kunnen worden. Reden hiervoor is dat de uitvoering van beleid door gemeenten niet onnodig moet worden verstoord. De toezichthouder beoordeelt daarom of onthouding van goedkeuring niet verstorend werkt, bijvoorbeeld omdat onthouding op een bepaald onderdeel uitvoering van ander gemeentelijk beleid kan belemmeren of toekomstige processen te zeer verstoort. Voor de afspraken kan de toezichthouder een algemene regeling maken dan wel een regeling op maat maken voor de desbetreffende gemeenten (artikel 208 Gemeentewet). Een ander alternatief is dat de begroting (en begrotingswijzigingen) gedeeltelijk worden goedgekeurd volgens artikel 10:29 Algemene Wet bestuursrecht. Een relatief vaak voorkomende manier van omgaan met gedeeltelijke goedkeuring is dat de toezichthouder het bestaand beleid goedkeurt, maar goedkeuring onthoudt aan nieuw beleid. Voor het nieuw beleid moet dan een adequate dekking worden gezocht. Een aantal provincies werkt met het begrip ‘verklaring van in principe geen bezwaar’. In deze verklaring wordt bijvoorbeeld aangegeven dat uitgaven voor bestaand beleid gedaan mogen worden.

Ad b. dringende spoed
Uitgaven van dringende spoed (artikelen 209 en 210 Gemeentewet) zijn een uitzondering op het beschrevene onder a). Het gaat hier om uitgaven waarbij voorafgaande toestemming van de toezichthouder niet mogelijk is; dit te beoordelen door de raad. Het risico is voor de leden van de raad die vóór stemmen: als gedeputeerde staten later goedkeuring onthouden aan die begrotingswijziging dan zijn de betreffende leden van de raad persoonlijk aansprakelijk tegenover de gemeente. In dat artikel is de persoonlijke aansprakelijkheid derhalve wel gehandhaafd.

Ad c. begrotingswijzigingen
Een consequentie van het onder preventief toezicht staan is dat begrotingswijzigingen dienen te worden goedgekeurd. Daarnaast is de toezichthouder bevoegd om bij preventief toezicht besluiten met financiële consequenties ter inzage te vragen. Van deze bevoegdheid wordt door de toezichthouder alleen gebruik gemaakt als dat nodig is om een verantwoord beeld te krijgen van de financiële risico’s die een gemeente loopt en als het gaat om besluiten waarvan aangenomen wordt dat die een wezenlijke invloed hebben op de financiële positie.
De toezichthouder kan aangeven welke soorten begrotingswijzigingen zijn goedkeuring niet behoeven (artikel 207, lid 2 Gemeentewet). Dit doet hij normaal gesproken bij de beslissing over de goedkeuring. In hoeverre de toezichthouder

gebruik maakt van deze bevoegdheid zal afhangen van de financiële positie van de gemeente en de mate waarin het begrotingsproces inmiddels op orde is. Indien de toezichthouder van mening is dat het materieel evenwicht inmiddels is hersteld, bijvoorbeeld doordat de gemeente heeft besloten tot een concreet bezuinigingsplan dan kan de toezichthouder aangeven dat de begrotingswijzigingen zijn goedkeuring niet meer behoeven. Materieel is er dan geen sprake meer van preventief toezicht. Indien een toezichthouder geen goedkeuring of toestemming heeft gegeven en de gemeente toch een verplichting aangaat kan de toezichthouder aan de minister van BZK vragen het besluit tot het aangaan van een financiële verplichting voor te dragen voor schorsing en vernietiging bij de Kroon (zie onder 4.5).

* Termijnbepalingen met betrekking tot preventief toezicht
In artikel 10:31 van de Algemene Wet Bestuursrecht is opgenomen dat een besluit omtrent goedkeuring binnen 13 weken na de verzending ter goedkeuring bekend moet worden gemaakt aan het orgaan dat het besluit heeft genomen. Dit kan eenmaal voor ten hoogste 13 weken worden verdaagd (korter kan ook. De termijn voor de verdaging moet in het verdagingbesluit worden aangegeven. Het besluit omtrent goedkeuring moet binnen de in het verdagingbesluit vermelde termijn worden genomen en bekendgemaakt). Het besluit tot verdaging moet uiteraard binnen de eerste termijn van 13 weken worden genomen en bekendgemaakt. Als deze termijnen niet worden gehaald wordt het besluit (de begroting) geacht te zijn goedgekeurd.

De Gemeentewet bevat een aanvulling op de bepaling van de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 207 Gemeentewet). Als er een besluit tot wijziging van de begroting wordt aangeboden ter goedkeuring terwijl de begroting nog niet is goedgekeurd, dan begint de termijn van artikel 10.31 voor het wijzigingsbesluit pas te lopen op de dag dat de begroting wordt goedgekeurd.
Zolang de begroting of een besluit tot wijziging niet is goedgekeurd is er toestemming van gedeputeerde staten nodig voor het aangaan van verplichtingen (artikel 208 Gemeentewet). Juridisch gezien betekent dit ook dat er goedkeuring wordt gegeven voor het aangaan van de verplichtingen. Voor deze goedkeuringsbesluiten stelt de Gemeentewet een eigen termijn: gedeputeerde staten dienen binnen twee maanden te beslissen, als dat niet wordt gehaald, dan wordt de toestemming geacht te zijn verleend.

4.4 Bezwaar en beroep onder toezichtstaanden

Gedeputeerde staten besluiten in de eerste plaats over het al dan niet instellen van preventief toezicht. Als ze besluiten tot preventief toezicht nemen ze vervolgens een besluit over het al dan niet goedkeuren van de begroting. Het is mogelijk dat de gemeente het met een van deze beslissingen niet eens is. Tegen de beslissing tot instellen van preventief toezicht kan de gemeente bezwaar maken en vervolgens in beroep gaan. Tegen de beslissing over goedkeuring van de begroting kan de gemeente alleen in beroep gaan. Hieronder wordt ingegaan op respectievelijk de bezwaar- en beroepsprocedure naar aanleiding van het besluit tot instellen van preventief toezicht en de beroepsprocedure in verband met het besluit tot onthouden van goedkeuring aan de begroting. Zowel de bezwaar- als beroepsprocedure kunnen door het college als door de raad worden gevoerd, daarom wordt hier verder alleen gesproken van gemeente (artikel 160, eerste lid, onder f, van de Gemeentewet).

Bezwaar- en beroepsprocedure tegen besluit tot instellen preventief begrotingstoezicht
Tegen het besluit van gedeputeerde staten tot het instellen van preventief begrotingstoezicht kan de gemeente ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht een gemotiveerd bezwaarschrift indienen. Dit bezwaarschrift moet binnen zes weken na de dag van verzending of uitreiking van het besluit worden toegezonden. Het bezwaar moet worden gericht aan gedeputeerde staten.

Voorlopige voorziening
Krachtens artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht schorst het bezwaar de werking van dit besluit van gedeputeerde staten niet. Gelet hierop kan – als tegen dit besluit bezwaar wordt aangetekend – ingevolge artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht bij de Voorzieningenrechter van de Arrondissementsrechtbank van het arrondissement waarin de provincie[6] valt, een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening worden ingediend. Wij adviseren u een kopie van dit verzoek om een voorlopige voorziening toe te zenden aan gedeputeerde staten.

Beroepsprocedure tegen de uitspraak op bezwaar
Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht kan tegen een uitspraak van gedeputeerde staten op bezwaar binnen zes weken na de dag van verzending ervan door belanghebbenden een beroepschrift worden ingediend bij de Arrondissementsrechtbank van het arrondissement waarin de provincie valt. Voorts kan ingevolge artikel 8:81 van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) een verzoek worden ingediend tot het treffen van een voorlopige voorziening. Het verzoek om voorlopige voorziening moet worden ingediend bij de president van de Arrondissementsrechtbank van het arrondissement waarin de provincie valt. Ook in dit geval ligt het voor de hand een kopie van het verzoek toe te zenden aan gedeputeerde staten. In bijlage 5 is deze procedure in een stroomschema weergegeven.

Beroepsprocedure tegen het besluit van gedeputeerde staten tot onthouding van goedkeuring aan de begroting
De – verplichte – bezwaarprocedure is niet van toepassing op besluiten die de goed- of afkeuring van een ander besluit inhouden (zie Awb artikel 7:1, lid 1, letter c.) Dat betekent dat het gemeentebestuur tegen het besluit van gedeputeerde staten waarbij de goedkeuring aan de door de raad vastgestelde begroting wordt onthouden uitsluitend in beroep kan gaan bij de arrondissementsrechtbank van het arrondissement waarin de provincie valt.
Ook in deze situatie kan er conform artikel 8:81 van de Awb een verzoek worden ingediend tot het treffen van een voorlopige voorziening. Het verzoek om voorlopige voorziening moet worden ingediend bij de president van de Arrondissementsrechtbank van het arrondissement waarin de provincie valt. Ook in dit geval ligt het voor de hand een kopie van het verzoek toe te zenden aan gedeputeerde staten. In bijlage 6 is deze procedure in een stroomschema weergegeven.

4.5 Voordracht schorsing en vernietiging
Een toezichthouder kan de Minister van BZK verzoeken besluiten voor te dragen voor schorsing en vernietiging door de Kroon. Dit kan bijvoorbeeld als een gemeente onder preventief toezicht staat en besluiten neemt waardoor verplichtingen worden aangegaan waarvoor de toezichthouder geen goedkeuring heeft gegeven. Dit kan ook in zijn algemeenheid als de toezichthouder besluiten die ter kennisneming zijn ingezonden strijdig acht met het recht of het algemeen belang. De burgemeester en gedeputeerde staten zijn trouwens ieder voor zich wettelijk verplicht (artikel 273 Gemeentewet, respectievelijk 173 Provinciewet) een besluit van de raad of van het college van burgemeester en wethouders onder de aandacht van de verantwoordelijke minister te brengen als dat naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Onder algemeen belang wordt ook verstaan het algemeen financieel belang. Dit is een toetsingscriterium binnen het financiële toezicht op een

---

[6] Het beroep tegen een besluit van provinciale en lokale overheden moet worden ingesteld bij de rechtbank die binnen het rechtsgebied waarin het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen zijn zetel heeft bevoegd is, dus in dit geval de provincie (Algemene wet bestuursrecht artikel 8:7). Tegen een besluit van het rijk wordt beroep ingesteld bij de rechtbank in het rechtsgebied waarin de indiener van het beroep woont, in geval van de instelling van preventief toezicht op een provincie dus ook het rechtsgebied waarin de provincie haar zetel heeft. Als het beroep wordt ingediend bij een andere rechter, dan moet deze het beroepsschrift doorzenden naar de bevoegde rechter (Algemene wet bestuursrecht artikel 6:15).

gemeente. Indien een ter kennisneming ingezonden besluit ertoe zou leiden dat de financiële zelfstandigheid van de gemeente in het geding komt, dan kan de toezichthouder van deze bevoegdheid gebruik maken. Er is immers geen andere manier - naast overleg - om te voorkomen dat deze gemeente in een financieel kwetsbare situatie terecht komt. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat een gemeente die niet onder preventief toezicht staat pas met ingang van een volgend begrotingsjaar onder preventief toezicht kan worden gesteld.

Termijnbepalingen
Een besluit tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling kan tot 13 weken na bekendmaking worden vernietigd. Daarna niet meer, tenzij het besluit binnen de termijn van 13 weken is geschorst, dan kan het nog worden vernietigd binnen de duur van de schorsing. Voor andere besluiten geldt geen beperkte vernietigingstermijn.
Indien de burgemeester conform artikel 273 Gemeentewet heeft meegedeeld dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt (binnen twee dagen nadat het besluit hem bekend geworden is), wordt de uitvoering opgeschort tot hetzij de betrokken minister heeft meegedeeld dat er geen reden voor vernietiging is, hetzij 4 weken zijn verstreken zonder dat het besluit is geschorst of vernietigd.
Schorsing van een besluit schort ook de uitvoering op. De duur van de schorsing wordt in het schorsingsbesluit bepaald, en kan één maal worden verlengd. Schorsing mag hoogstens een jaar duren (inclusief verlenging). Als binnen de schorsingstermijn niet vernietigd is, kan het besluit niet meer worden vernietigd.

4.6 Begrotingsscans
Indien een gemeente (op termijn) in financieel zwaar weer dreigt te komen, kan een begrotingsscan een instrument zijn om haar financiële positie te (laten) toetsen. Een begrotingsscan[7] is in beginsel een coproductie van de IFLO en de provincie. De IFLO-inspecteur en de provinciale toezichthouder brengen daarbij hun ervaring en kennis op het gebied van het beoordelen van de financiële positie van gemeenten in. Als de scan af is, is de gemeente weer aan zet; zij geeft haar reactie op de begrotingsscan. De provincie volgt de wijze waarop de gemeente met de aanbevelingen, die een relatie hebben met het materieel begrotingsevenwicht, omgaat.
Afhankelijk waarvoor het instrument wordt ingezet kan de begrotingsscan verschillende doelstellingen hebben. Ten eerste kan de begrotingsscan de gemeente een spiegel voorhouden. De begrotingsscan kan de gemeente helpen om keuzen te maken, bijvoorbeeld bij ombuigingsoperaties of bij ‘nieuw-voor-oud’ discussies. Juist door relatieve buitenstaanders naar de gemeente te laten kijken, kunnen vaste denkpatronen worden doorbroken en kunnen nieuwe openingen tot stand komen in discussies binnen de gemeenteraad en tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.
Ten tweede kan de begrotingsscan wellicht een (verdere) cumulatie van financiële problematiek bij gemeenten voorkomen en leiden tot een versterking van de financiële functie binnen gemeenten, ervan uitgaande dat inzicht in de financiële positie leidt tot tijdige maatregelen. Een gemeente die financieel kwetsbaar is, staat voor de taak om oplossingen te vinden die de gemeente financieel weer op het goede spoor brengen. Een nadere analyse van de problematiek, bijvoorbeeld door middel van een begrotingsscan kan de gemeente helpen meer inzicht te krijgen in de problematiek om van daaruit de juiste keuzen te maken.
Ten derde kan in het geval van een zeer kwetsbare financiële positie van een gemeente de vraag rijzen of de gemeente op eigen kracht financieel nog op orde kan komen In een dergelijke situatie kan een begrotingsscan de mogelijkheid bieden om te verkennen of de gemeente binnen de toelatingstermen van artikel 12 valt, of dat eerst andere maatregelen moeten worden genomen. Het kan gemeenten tevens inzicht geven in de aandachtspunten bij en de mogelijke consequenties van een eventuele artikel 12-aanvraag (préartikel 12-fase).

[7] Zie www.minbzk.nl/IFLO onder begrotingsscan

Er zijn overigens meer methoden om de financiële positie van een gemeente te analyseren. De gemeente kan dit bijvoorbeeld zelf doen met behulp van de begrotingsanalyse (zelftoets), die de IFLO op Internet[8] heeft geplaatst. Daarnaast zijn er provincies die hun toezichtproces zo hebben ingericht dat de financiële positie van elke gemeente elke vier of vijf jaar diepgaand wordt onderzocht en waarover vervolgens aan de gemeente verslag wordt gedaan.

4.7 Artikel 12

Mocht een gemeente er uiteindelijk toch niet in slagen de financiële eindjes aan elkaar te knopen, dan resteert alleen nog maar het vangnet van de financiële verhouding: artikel 12. In de Financiële-verhoudingswet is geregeld dat een beroep op artikel 12 kan worden gedaan indien de algemene middelen van een gemeente aanmerkelijk en structureel tekort schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. In de Handleiding Artikel 12 Fvw[9] worden nader op deze begrippen ingegaan. Deze handleiding vormt tevens het uitgangspunt voor de behandeling van artikel 12-verzoeken van gemeenten. Het redelijk peil wordt jaarlijks door de beheerders van het gemeentefonds vastgesteld en in de meicirculaire bekend gemaakt.

---

[8] Zie www.minbzk.nl/IFLO onder begrotingsanalyse.

[9] Zie www.minbzk.nl/IFLO onder artikel 12

5 Informatie van de toezichthouder

Wat kan een toezichthouder betekenen voor de onder toezichtstaande? In de eerste plaats kan een toezichthouder iets betekenen voor een onder toezichtstaande als de gemeente geen materieel begrotingsevenwicht heeft of dat dreigt niet meer te hebben. In die gevallen heeft de toezichthouder een taak in het proces waarbij de gemeente weer orde op zaken stelt. Verder beschikt de toezichthouder ook over veel informatie. Die informatie is interessant voor gemeenten, de toezichthouder en BZK als verantwoordelijke voor het beleid betreffende de financiële functie. De informatie kan in diverse vormen terugkomen richting gemeenten. Hieronder wordt daar kort op ingegaan.

5.1 Handreikingen

Hoewel het BBV al sinds de begroting 2004 van kracht is, is er op diverse terreinen van de begroting nog steeds sprake van een groeiproces. Dit geldt in het bijzonder voor de paragrafen. Vanwege dit groeiproces en vanwege het belang van de paragrafen voor het verkrijgen van inzicht in het materieel begrotingsevenwicht werken de toezichthouders, samen met BZK aan handreikingen voor de paragrafen. Afhankelijk van ontwikkelingen en bevindingen van toezichthouders kunnen er andere handreikingen of documenten tot stand komen of bijeenkomsten plaatsvinden, om de kennis rond de onderwerpen te delen. Zo zijn er de afgelopen jaren in de meeste provincies regiobijeenkomsten geweest over onderwerpen als onderhoud kapitaalgoederen, de duale begroting en het vernieuwde toezicht.

5.2 Toezichtthema's

Jaarlijks wordt er een toezichtthema afgesproken. Het gaat dan om een thema dat van belang is voor de financiële positie en waarover nadere informatie nuttig is. Deze informatie is nuttig voor de toezichthouder en voor de onder toezichtstaande; deze krijgt over dit onderwerp een specifieke terugkoppeling. Daarnaast geeft een toezichtthema ook algemeen inzicht in het onderwerp, zeker als de bevindingen van alle toezichthouders en dus van alle gemeenten naast elkaar wordt gezet. In de rapportage van de toezichthouders aan BZK speelt het toezichtthema dan ook een belangrijke rol. BZK zorgt er vervolgens voor dat de informatie naar de kamer gaat en ook wordt opgenomen in de jaarlijkse evaluatie van de financiële functie, zodat ook alle gemeenten gemakkelijk kunnen beschikken over deze informatie (zie verder 5.3.2).

5.3 Rapportages

5.3.1 Rapportages van de toezichthouder

Toezichthouders hebben uiteraard ook veel informatie over de begrotingsruimte, belastingen, financiële positie en bijvoorbeeld de ruimte voor nieuw beleid. Een aantal van de toezichthouders verzamelt en bewerkt deze informatie en stuurt het naar de gemeenten, zodat deze zichzelf kunnen vergelijken met andere gemeenten.

5.3.2 Gezamenlijke rapportage

Het is niet voor alle toezichthouders opportuun een rapportage te maken en naar gemeenten te sturen. Daarnaast hebben de provincies verschillende toezichtsystemen waardoor het niet gemakkelijk is de gegevens van de diverse toezichthouders naast elkaar te leggen. Desalniettemin is het toch voor gemeenten, toezichthouders en voor BZK als systeemverantwoordelijke belangrijk te weten welke ontwikkelingen plaatsvinden ten aanzien van preventief toezicht en het begrotingsevenwicht. Bepaalde basisinformatie wordt daarom jaarlijks door de toezichthouders verzameld en verwerkt in een rapportage die aan de minister van BZK wordt gestuurd, deze stuurt de rapportage vervolgens door naar de Tweede Kamer. Deze rapportage is sinds 2002 gebruikelijk. Om vergelijkbare gegevens te krijgen wordt jaarlijks ambtelijk voorbereid hoe de rapportage eruit zal zien. Vervolgens wordt de rapportage bestuurlijk vastgesteld.

Uitgangspunten van de informatie in de rapportage zijn:
- de informatie geeft inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten
- individuele gemeenten zijn niet herkenbaar. Het gaat om informatie, zoals hoeveel gemeenten in een jaar geen materieel sluitende begroting hebben.
- het betreft informatie die de toezichthouder logischerwijs al heeft
- de informatie is concreet, dat wil bijvoorbeeld zeggen bevindingen worden zoveel mogelijk onderbouwd.
- de informatie in de rapportage overlapt niet met andere informatie, zoals de informatie in het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds.

Deel II overige toezichtonderwerpen

6 Indemniteitsprocedure

Met ingang van 2004 is in de Gemeentewet de zogenaamde indemniteitsprocedure opgenomen. Deze procedure is om twee redenen van belang voor toezicht. In de eerste plaats kan de indemniteitsprocedure leiden tot vertraging van inzending van de jaarrekening, waardoor deze te laat wordt ingezonden. In de tweede plaats kan het ertoe leiden dat de toezichthouder de jaarrekening en/of het indemniteitsbesluit moet vaststellen. Hieronder wordt eerst kort de procedure uitgelegd. Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis ervan voor toezicht.

6.1 De procedure

Vanaf de jaarrekening 2004 wordt de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden voor onrechtmatigheden ex artikel 201 Gemeentewet vervangen door de indemniteitsprocedure. De reden hiervoor is dat de persoonlijke aansprakelijkheid niet langer in overeenstemming is bevonden met een volgroeid concept van politieke verantwoording.

De indemniteitsprocedure houdt in dat als de raad van oordeel is dat er baten, lasten of balansmutaties in de jaarrekening zijn opgenomen die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen de raad het college vraagt een indemniteitsbesluit in te dienen. Vervolgens kan de raad dit besluit aannemen (dan is de procedure afgerond) of verwerpen. Voorts kan de raad (ongeacht of hij het indemniteitsbesluit aanneemt of verwerpt) eventueel politieke gevolgen aan de procedure verbinden. In het uiterste geval kan een college of een wethouder worden weggestuurd.

De accountantsverklaring speelt een sleutelrol bij het oordeel van de raad of er sprake is van onrechtmatigheden. Echter het oordeel of er sprake is van een dusdanige onrechtmatigheid dat een indemniteitsbesluit moet worden ingediend is aan de raad, niet aan de accountant.

6.2 Vertraging van inzending van de jaarrekening

Indien de raad het college vraagt om een indemniteitsbesluit in te dienen dan kan de raad de jaarrekening niet vaststellen dan nadat de raad over het indemniteitsbesluit heeft besloten. Voorts moet bij het toezenden van de jaarrekening naar de toezichthouder ook het indemniteitsbesluit gevoegd worden. Het is dus mogelijk dat er bij een indemniteitsprocedure vertraging optreedt met het opsturen van de jaarrekening, waardoor de termijn van 15 juli wordt overschreden. Dit betekent dat preventief toezicht kan worden ingesteld, zie verder onder 3.4.

6.3 Vaststellen van het indemniteitsbesluit of de jaarrekening door de toezichthouder

Artikel 201 van de Gemeentewet schrijft voor dat indien de raad de jaarrekening of een indemniteitsbesluit niet of niet naar behoren vaststelt gedeputeerde staten dit doen. Dit is een formaliteit, maar dient wel te geschieden anders is de jaarrekening niet vastgesteld en kan het bestuur niet worden gedechargeerd. Het niet vaststellen van de jaarrekening of het indemniteitsbesluit door de raad kan vergezeld gaan van een politieke procedure, zoals het wegsturen van collegeleden. Dat neemt niet weg dat het vaststellen door gedeputeerde staten een formaliteit is. Overigens verdient het de voorkeur dat de raad wel de jaarrekening en het indemniteitsbesluit zelf vast stelt, omdat de politieke discussie ook dan gevoerd kan worden (zoals aangegeven onder 6.1).

7 Toezicht op gemeenschappelijke regelingen

Er ligt een voorstel tot wijziging van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen (GR). Deze wijziging houdt in dat het toezicht op de GR wordt afgeschaft en de verantwoordelijkheid voor het toezicht komt te liggen bij de deelnemers in de regeling. De gedachte hierachter is dat het gaat om verlengd lokaal bestuur. De deelnemers bekostigen de regeling, hebben taken en bevoegdheden overgedragen en hebben er dan ook belang bij dat de GR naar behoren functioneert, ook in financieel opzicht. Voorwaarde voor afschaffing van het financieel toezicht is dat de financiële functie van de gemeenschappelijke regeling en het zicht van de deelnemende gemeenten op de GR wordt versterkt, door de Wet gemeenschappelijke regelingen en het BBV aan te scherpen. Met deze aanscherping worden partijen minimaal 2 jaar in de gelegenheid gesteld de afschaffing van het verticaal toezicht te bezien. Het wijzigingsvoorstel, waarmee het vakberaad gemeentefinanciën (ambtelijk interprovinciaal overlegorgaan) heeft ingestemd, zal voor advies worden voorgelegd aan het IPO, de VNG en andere betrokken partijen. De vertaling hiervan in wetgeving zal worden meegenomen in het traject tot bestendiging van het monisme in de Wgr. Naar verwachting zal dit traject in 2007 worden gestart. Tot het moment van inwerkingtreding van de herziene Wgr blijft het financieel toezicht op de GR een taak van de toezichthouder.

8 OZB

In verband met het schrappen van de beperking van de tarieven OZB is per 1 januari 2008 de Gemeentewet gewijzigd. Met deze wijziging zijn de bepalingen over maximumtarieven, het stijgingspercentage en het ontheffingenbeleid van de provincie komen te vervallen en is er een zogenoemde macronorm ingesteld.

9 Toezicht vanuit de Wet fido

Sinds 2001 is de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) van kracht. Deze wet, die de Wet financiering lagere overheden (Wet Filo) vervangt, tracht een solide financieringswijze bij openbare lichamen te bevorderen. Dit door het vermijden van grote fluctuaties in de rentelasten, welke nadelig zouden kunnen zijn voor de financiële positie. Daarnaast beoogt de Wet fido een kader te geven voor de reikwijdte van de financieringsfunctie, tracht de wet de transparantie te bevorderen en de autonomie van de openbare lichamen te stimuleren. Dit terwijl de rapportageverplichtingen in de Wet fido zijn afgenomen ten opzichte van de Wet filo.

De toezichthouder heeft een aantal taken dat uit de Wet fido voortvloeit. De meest expliciete taak heeft de toezichthouder ten aanzien van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Daarnaast beziet de toezichthouder ook het onderdeel in de 212-verordening dat over financiering gaat en de financieringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag. Deze taken vallen echter onder het begrotingstoezicht en zijn derhalve impliciet onderdeel van Deel I. Tot slot kunnen gedeputeerde staten besluiten die strijdig zijn met de wet voor vernietiging voordragen; zie verder onder 4.5.

In dit hoofdstuk wordt verder kort de strekking van de Wet fido gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de taken van de toezichthouder vanuit de Wet fido. Dit gebeurt in de paragrafen 9.2 en 9.3.
De Wet fido is in 2006 geëvalueerd. Eventuele wijzigingen naar aanleiding van deze evaluatie zullen te zijner tijd in dit toezichtkader worden verwerkt.

9.1 De Wet fido

De Wet fido bepaalt dat het aangaan van leningen, het uitzetten van middelen of het verlenen van garanties alleen mag voor de publieke taak. Enige uitzondering hierop is het uitzetten van overtollige middelen. Deze uitzettingen dienen dan een prudent karakter te hebben en niet gericht te zijn op het genereren van inkomsten door het lopen van overmatig risico. Daarnaast bepaalt de Wet fido dat de gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal niet de kasgeldlimiet (bepaald in de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden) overschrijdt en dat het renterisico op de vaste schuld van de gemeente de renterisiconorm (bepaald in de uitvoeringsregeling), niet overschrijdt. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van deze bepalingen. Hieronder wordt kort op deze vier onderdelen ingegaan.

9.1.1 Publieke taak

Gemeenten mogen leningen geven, garanties verstrekken en middelen uitzetten voor de publieke taak. Wat de publieke taak is wordt overgelaten aan de gemeente zelf. Het is daarbij van belang dat wat de gemeente als publieke taak beschouwt, wordt gemotiveerd en onderbouwd. Deze motivering moet voldoende transparant zijn, zodat de raad ermee uit de voeten kan. De autonomie wordt wel beperkt door algemene wetgeving als ook door de Wet fido.

9.1.1.1 Evaluatie Wet fido en de publieke taak

Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet fido zal de wetgever er naar streven de beleidsruimte verder in te perken voor near banking, aandeelhoudersschap, hypothecaire leningen voor eigen personeel, inclusief politieke ambtsdragers en sociaal krediet. Near banking (lenen om weer tegen een hogere rente uit te lenen) is al verboden en een verbod op hypothecaire leningen staat nu ter discussie. Met betrekking tot sociaal krediet is er een afspraak gemaakt tussen de NVVK (koepel van de sociale kredietbanken), de VNG en het Ministerie van Financiën over het verlenen van een op hoofdlijnen ingekaderd sociaal krediet. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd. Een optie die wordt overwogen is zelfregulering: alle sociale kredietbanken zouden de gemaakte afspraak opnemen in hun statuten/reglementen en die voor goedkeuring voorleggen aan de gemeenten en provincies.

In artikel 4:37 Wet financieel toezicht (per 1-1-2007 ingevoerd) is nu geregeld dat een reglement nodig is voor de bedrijfsvoering van een gemeentelijke kredietbank. Dit reglement heeft de goedkeuring nodig van GS, die er zo op kan toezien dat de gemeentelijke kredietbanken de gemaakte afspraak over de reikwijdte van de publieke taak naar behoren in hun reglementen hebben opgenomen.

Ook kan de toezichthouder vragen om een verantwoording over door de gemeente aangetrokken leningen, verstrekte leningen of verleende garanties. Hetzelfde, maar in nog sterkere mate, geldt voor deelnemingen. Zoals in hoofdstuk 10 wordt uitgewerkt geldt er voor het aangaan van deelnemingen in privaatrechtelijke rechtspersonen een afzonderlijke bepaling in de Gemeentewet. Ook in deze bepaling staat voorop dat de gemeente de deelneming heeft voor de publieke taak en dat de gemeente zelf onderbouwt wat die publieke taak is (zie verder hoofdstuk 10).

9.1.2 Prudent beheer
Het is toegestaan financiële derivaten te hanteren en uitzettingen te doen van (tijdelijke) overtollige middelen. Het bepaalde rond de publieke taak geldt dan niet. Algemeen uitgangspunt bij het uitzetten van overtollige middelen is dat deze middelen zoveel mogelijk zijn berekend aan de hand een liquiditeitsbegroting of liquiditeitsplanning. Bij toekomstige behoefte aan liquide middelen worden in beginsel beschikbare overtollige middelen aangesproken in plaats van hiervoor een beroep op de geld- en/of kapitaalmarkt te doen.

In de 'Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden' zijn aanvullende bepalingen opgenomen voor prudent beheer. Het gaat om de volgende bepalingen:
- het uitzetten van gelden en het afsluiten van derivaten kan alleen bij financiële instellingen met minimaal een A-rating, instellingen waarvoor een solvabiliteitsratio van 0% geldt voor de waardepapieren of een financiële instelling met een kredietwaardigheid vergelijkbaar met een A-rating. Indien wordt gekozen voor de laatst genoemde categorie financiële instellingen dan dient dit te worden vastgelegd en onderbouwd in de 212-verordening en in de financieringsparagraaf bij de begroting en het jaarverslag;
- ten aanzien van de te hanteren financiële instrumenten gelden de voorwaarden van hoofdsomgarantie (per eind van de looptijd) en vastrentende waarden;
- derivaten mogen uitsluitend worden aangewend om financiële risico's te beperken.

Daarnaast geldt voor uitzettingen (evenals voor aangetrokken en gegarandeerde leningen) dat deze in euro's moeten zijn en dat de hoofdsom niet is geïndexeerd. Dit is geregeld in het Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden.

9.1.3 Kasgeldlimiet
Korte financiering dient er voor om tijdelijke liquiditeitstekorten voor de financiering van lopende uitgaven op te vangen. De kasgeldlimiet stelt een grens aan de korte financiering. Hiermee kan het renterisico op korte financiering worden beperkt. Voor korte financiering kan het renterisico aanzienlijk zijn, waardoor fluctuaties in de korte rente direct een relatief grote impact op de rentelasten hebben. De kasgeldlimiet is gekoppeld aan het begrotingstotaal; dat wil zeggen de totale lasten van de begroting, inclusief tegelijkertijd met de begroting vastgestelde begrotingswijzigingen van de begroting, zoals vastgesteld door de gemeenteraad. In de praktijk is dat de begroting zoals die naar de toezichthouder wordt gezonden. Door het relateren van de maximale korte financiering aan de begroting wordt een grens gesteld aan de mogelijkheid om de lopende uitgaven kort te financieren.

9.1.3.1 Evaluatie Wet fido en de kasgeldlimiet
In de evaluatie van de Wet fido (Tweede Kamer, vergaderingen 2005-2006, 30547, nr. 1) is door de ministers van BZK, Financiën en Verkeer en Waterstaat voorgesteld het toezicht op de kasgeldlimiet meer in te bedden in het reguliere begrotingstoezicht. De kwartaalrapportages vervallen in het externe verkeer, wel blijven ze nodig voor de interne processen. De informatie over de kasgeldlimiet wordt opgenomen in de financieringsparagraaf bij de begroting en het jaarverslag. En er komt een meldplicht. Als in drie achtereenvolgende rapportages de kasgeldlimiet

wordt overschreden, wordt de toezichthouder daarvan op de hoogte gesteld. Daarbij geeft het desbetreffende openbaar lichaam in een plan aan hoe men aan de kasgeldlimiet denkt te zullen gaan voldoen. De toezichthouder kan, indien hij het plan ontoereikend acht, net als nu, bepalen dat zijn toestemming is vereist voor het aangaan van nieuwe leningen. De mogelijkheden voor het verlenen van ontheffingen of voor het geven van aanwijzingen blijven ongewijzigd.

9.1.4 Renterisiconorm

Gemeenten hebben vaste schulden. Deze kennen een renterisico, als de rente wordt aangepast. Indien de rente stijgt, leidt dat tot stijgende lasten. De rente wordt met name aangepast bij herfinanciering van schuld. Het is daarom van belang dat de leningenportefeuille met een zekere meerjarige spreiding van de herfinanciering is opgebouwd. Hierdoor wordt het renterisico ingeperkt. De renterisiconorm geeft daar het kader voor. De renterisiconorm is vastgelegd in de uitvoeringsregeling en kan worden berekend door een vastgesteld percentage te vermenigvuldigen met de totale vaste schuld.

9.1.4.1 Evaluatie Wet fido en de renterisiconorm

In de evaluatie van de Wet fido (Tweede Kamer, vergaderingen 2005-2006, 30547, nr. 1) is door de ministers van BZK, Financiën en Verkeer en Waterstaat voorgesteld om de genoemde grondslag van de vaste schuld te vervangen door het begrotingstotaal. Voor gemeenten met een lagere vaste schuld dan het begrotingstotaal geeft dat de mogelijkheid om soepeler en efficiënter om te gaan met de herfinanciering. Gemeenten met een hogere vaste schuld dan het begrotingstotaal zullen een langere spreidingsperiode voor herfinanciering nodig hebben (ten opzichte van de huidige norm).

9.2 De toezichthouder en de kasgeldlimiet

De toezichthouder bekijkt of de gemeente met de netto vlottende schuld binnen de kasgeldlimiet blijft. Essentieel hiervoor is dat de toezichthouder de noodzakelijke informatie op tijd ontvangt. Welke informatie wanneer moet worden aangeleverd is geregeld in de uitvoeringsregeling. Voor de kasgeldlimiet-kwartaalrapportage[10] wordt inzending vóór het einde van ieder kwartaal verlangd. Bij niet inzenden kan de toezichthouder niet anders dan veronderstellen dat de kasgeldlimiet wordt overschreden.

Bij overschrijding van de kasgeldlimiet past de toezichthouder de bepalingen in artikel 4 van de Wet fido toe. Dit houdt een oplopend toezichtregime in. Na de eerste overschrijding kan de toezichthouder dit melden en overleg vragen. Ingeval van overschrijding gedurende twee opeenvolgende kwartalen geeft de toezichthouder een aanwijzing om maatregelen te treffen. Bij een overschrijding gedurende drie opeenvolgende kwartalen kan de toezichthouder voorafgaand toezicht instellen op het aangaan van nieuwe korte geldleningen en is de gemeente verplicht een plan op te stellen om de overschrijding teniet te doen. Het plan behoeft de goedkeuring van de toezichthouder.

Als een gemeente verwacht gedurende een bepaalde periode de kasgeldlimiet te gaan overschrijden, dan kan de gemeente schriftelijk ontheffing bij de toezichthouder vragen. In deze ontheffingsaanvraag moet de gemeente een onderbouwing van de noodzaak, het incidentele karakter van de overschrijding en het bedrag van de ontheffing aangeven. Bij voorkeur dient de gemeente de aanvraag in vóór aanvang van de periode. De toezichthouder kan de ontheffing voor een periode van maximaal twee kwartalen verlenen en er voorschriften en beperkingen aan verbinden.

[10] Opgave van het laatst berekende gemiddelde netto-vlottende schuld en de kasgeldlimiet voor het betreffende kalenderjaar.

9.3 De toezichthouder en de renterisiconorm

De toezichthouder bekijkt ook of de vaste schuld voldoet aan de renterisiconorm. Voor de renterisiconorm is in de uitvoeringsregeling aangegeven dat inzending samen met het jaarverslag plaatsvindt en dat tevens een prognose wordt gegeven in de financieringsparagraaf in de begroting.

Bij (dreigende) overschrijding van de renterisiconorm start de toezichthouder overleg met de gemeente. Vervolgens kan de toezichthouder een aanwijzing geven om de overschrijding teniet te doen en tenslotte kan de toezichthouder besluiten dat besluiten voor het aangaan van nieuwe vaste geldleningen zijn goedkeuring behoeven. Tevens is de gemeente verplicht een plan op te stellen om de overschrijding teniet te doen. Het plan behoeft de goedkeuring van de toezichthouder. Als een gemeente de noodzakelijke informatie over de renterisiconorm niet opneemt in de financieringsparagraaf in het jaarverslag en in de financieringsparagraaf bij de begroting dan zal de toezichthouder de gemeente daarop schriftelijk aanspreken.

Voor een verwachte overschrijding van de renterisiconorm kan een gemeente bij de toezichthouder een aanvraag voor ontheffing indienen. In deze aanvraag geeft de gemeente de onderbouwing van de noodzaak van de ontheffing, het incidentele karakter van de overschrijding en het bedrag van de ontheffing aan. Bij voorkeur wordt de aanvraag ingediend vóórdat de overschrijding optreedt. De toezichthouder zal bij verlening van de ontheffing mede de financiële positie in ogenschouw nemen. Hij zal geen ontheffing verlenen, indien de financiële positie van de gemeente een groter renterisico dan de norm niet toelaat. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

10 Goedkeuring van deelnemingen of oprichting van deelnemingen

Een gemeente kan besluiten tot het aangaan van deelnemingen in privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Ook kan een gemeente besluiten een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten. Indien een gemeente tot deelneming of oprichting overgaat, behoeft dit besluit goedkeuring van gedeputeerde staten. Hieronder wordt ingegaan op het besluit zelf en vervolgens op de rol van de toezichthouder. Dit onderwerp raakt aan toezicht vanuit de Wet fido, zie verder hoofdstuk 9.

10.1 Besluit tot deelneming

Een gemeente kan besluiten tot deelneming in of oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het gaat dan om een deelname in een rechtspersoon waar tot dan toe niet in werd deelgenomen, als ook om essentiële wijzigingen in de deelname die het karakter (de doelstelling) van de oorspronkelijke deelneming veranderen.

Het besluit tot deelname wordt sinds het in werking treden van de Wet dualisering gemeentebestuur genomen door het college. Wel dient het college eerst een ontwerpbesluit naar de raad te sturen, waarna de raad zijn wensen en bedenkingen aan het college kan doorgeven[11].

Het besluit tot deelname of oprichting dient aan twee voorwaarden te voldoen:

1. *de privaatrechtelijke rechtspersoon is de meest aangewezen weg*. Belangrijk is de onderbouwing van de keuze voor een privaatrechtelijke rechtspersoon, deze heeft immers niet de voorkeur. De voorkeur is een publiekrechtelijke regeling, omdat deze een zwaarder accent op de democratische controle en verantwoording heeft;
2. *de deelname in of oprichting van de privaatrechtelijke rechtspersoon dient een openbaar belang*, zo mag een gemeente bijvoorbeeld geen deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon hebben uitsluitend voor het financieel gewin.

Deze voorwaarden betekenen dat het college bij zijn besluit dient aan te geven waarom is gekozen voor de privaatrechtelijke weg en voorts dient het college te onderbouwen waarom en hoe de deelname het openbaar belang dient.

10.2 Goedkeuring door de toezichthouder

Het besluit tot deelname in of oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt ter goedkeuring naar gedeputeerde staten gestuurd. Goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Globaal betekent dit dat de toezichthouder toetst of de onderbouwing van beide voorwaarden waar bij deelname aan moet worden voldaan (zie onder 8.1) voldoende stevig is. Daarnaast beziet de toezichthouder of de procedure correct is gevolgd en de raad in de gelegenheid is gesteld te reageren. Tot slot, gaat de toezichthouder na of de gemeente voldoende is nagegaan welke financiële risico's er zijn en of deze adequaat zijn verwerkt in bijvoorbeeld de begroting.

[11] Bij gemeenschappelijke regelingen beslist het algemeen bestuur over het aangaan van deelnemingen. De reden hiervoor is dat gemeenschappelijke regelingen niet zijn gedualiseerd. De Gemeentewet, zoals die luidde voor de Wet dualisering gemeentebestuur, geldt voor gemeenschappelijke regelingen. Alleen voor de artikelen 186 tot en met 213 geldt de huidige Gemeentewet.

11 Toezicht vanwege herindeling[12]

Bij herindeling worden de desbetreffende gemeenten onder preventief toezicht gesteld. De reden hiervoor is het voorkomen van potverteren. Toezicht vanwege herindeling heeft dus een andere reden dan het preventief toezicht dat in deel I is besproken. Ook ziet het toezicht vanwege herindeling er iets anders uit. Gedurende het eerste jaar na herindeling staat de gemeente ook onder preventief toezicht, maar dan gaat het om het 'standaard' begrotingstoezicht zoals beschreven in deel I. Hieronder wordt ingegaan op de wettelijke bepalingen van toezicht vanwege herindeling en de wijze waarop dat toezicht eruit ziet.

11.1 Herindeling

Op grond van artikel 21 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) kunnen gedeputeerde staten besluiten aanwijzen die de goedkeuring behoeven. Dit kan met ingang van de dag waarop een gemeente volgens een herindelingontwerp, een herindelingadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven. Gedeputeerde staten kunnen besluiten aanwijzen die kunnen leiden tot nieuwe lasten, verhoging van bestaande lasten of verlaging van bestaande baten of vermindering van vermogen. De bevoegdheid is dus ruimer dan alleen de besluiten omtrent de begroting en de begrotingswijzigingen, zoals besproken in deel I. Het toezicht vanwege herindeling vervalt op de datum van herindeling of de datum waarop de Minister van BZK bepaalt dat het toezicht vanwege herindeling is vervallen.

Doel van dit toezichtinstrumentarium is, zoals gezegd, het voorkomen van potverteren. Goedkeuring aan de besluiten kan daarom worden onthouden, indien een besluit van een op te heffen gemeente naar het oordeel van gedeputeerde staten in strijd is met het financiële belang van de gemeente(n) waarvan het gebied van die gemeente zal gaan deel uitmaken. Uitgangspunt bij de uitoefening van toezicht vanwege herindeling is het financiële belang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij zal de toezichthouder ernaar streven dat reguliere ontwikkelingen in de bij de herindeling betrokken gemeenten niet zullen worden geblokkeerd.

Er kunnen grofweg drie soorten besluiten tot nieuwe lasten, verhoging bestaande lasten, verlaging bestaande baten of vermindering van vermogen worden onderscheiden. Namelijk besluiten die alleen de gemeente zelf raken, besluiten die meerdere her in te delen gemeenten betreffen en besluiten die de nieuwe gemeente betreffen. Deze indeling in drie soorten is relevant voor waar de toezichthouder naar kijkt. Het onderscheid is voor de toezichthouder van belang. De eerste soort is relatief eenduidig en wordt hier verder niet besproken.

Bij de tweede soort is het voor de toezichthouder van belang te weten wat de beoogde partnergemeente(n) van het besluit vinden. Het ligt daarom in de rede dat het gemeentebestuur bij de inzending van besluiten, zoals het besluit tot het doen verhogen van lasten, aangeeft wat de uitkomsten zijn van het gevoerde overleg met de beoogde partnergemeente(n). In gevallen dat niet van onderlinge afstemming blijkt, kunnen gedeputeerde staten er toe overgaan het besluit zelf aan de desbetreffende partnergemeente(n) voor te leggen.

Bij de derde soort besluiten gaat het om beslissingen die de besturen van de bestaande gemeenten, vooruitlopend op de concrete effectuering van de herindeling, moeten nemen over zaken, die in feite de nieuw te vormen gemeente betreffen. Dit kan gaan om beslissingen op allerlei terreinen. Veel besluiten hebben financiële consequenties. Dergelijke beslissingen kunnen meestal niet wachten op besluitvorming door de gemeenteraad van de nieuw te vormen gemeente. Aan besluiten van bestaande gemeenten tot het doen van uitgaven die voortvloeien uit de

[12] Dit hoofdstuk is in tegenstelling tot de andere hoofdstukken niet van toepassing op provincies. Reden hiervoor is dat artikel 21 van de Wet Arhi, waar het in dit hoofdstuk over gaat, niet van toepassing is op provincies. Dit hoofdstuk is eveneens niet van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

herindeling wordt goedkeuring verleend als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Het lasten betreft die niet of beter niet uitgesteld kunnen worden tot na de datum van herindeling;
- Er zekerheid bestaat over de invoering van de herindeling;
- Er tussen de toekomstige partners overeenstemming is over de lasten;
- Op een aanvaardbare wijze (reëel aanwezige middelen van de huidige gemeenten) in de dekking is voorzien.

11.2 Toezicht vanwege herindeling en financieel toezicht

Het doel van toezicht vanwege herindeling is het voorkomen van potverteren. Dit laat onverlet dat er los daarvan sprake kan zijn van het ontbreken van begrotingsevenwicht. Ontbreken van materieel begrotingsevenwicht is ook bij gemeenten die worden heringedeeld een reden voor preventief toezicht. In wezen kunnen herindelinggemeenten twee maal onder toezicht gesteld kunnen worden. Dit lijkt dubbelop, maar zoals hiervoor is beschreven, is het doel en de wijze van toezicht uitoefenen in beide gevallen anders. Bovendien is het mogelijk dat een herindeling niet doorgaat, dan vervalt het toezicht vanwege herindeling, maar het toezicht vanwege ontbreken van begrotingsevenwicht niet.
De huidige praktijk is dat een nieuwe gemeente gedurende het eerste jaar standaard onder preventief toezicht staat. De belangrijkste overweging voor het standaard instellen van preventief toezicht is tijdsbesparing. Er hoeft dan geen besluit tot het instellen van preventief toezicht te worden genomen. Een andere overweging is dat de ervaring leert dat het eerste jaar vaak de nodige problemen kent. De extra ogen van gedeputeerde staten helpen het gemeentebestuur om dat eerste jaar goed door te komen. Gedeputeerde staten kunnen uiteraard, op grond van artikel 207, derde lid, van de Gemeentewet besluiten dat wijzigingen van de begroting hun goedkeuring niet meer behoeven.

12 Informatie voor derden

Artikel 186 van de Gemeentewet schrijft voor dat het college informatie voor derden (Iv3) dient te leveren. In het BBV en vervolgens in de Ministeriële Regeling Informatie voor derden is aangegeven waar en hoe gemeenten de informatie dienen aan te leveren. In artikel 186 is eveneens bepaald dat indien de Iv3 niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel de kwaliteit van de informatie tekort schiet, gedeputeerde staten een aanwijzing geven aan het college om alsnog informatie van voldoende kwaliteit te verstrekken. Vervolgens is bepaald dat indien het college nalaat de aanwijzing op te volgen gedeputeerde staten ervoor zorgen dat de benodigde informatie alsnog wordt verstrekt. De kosten daarvan komen voor rekening van de gemeente. Hieronder wordt kort ingegaan op wat Iv3 is en waarom er Iv3 is. Vervolgens wordt op de taak van de toezichthouder ingegaan.

12.1 Iv3

Sinds het begrotingsjaar 2004 is de begrotingsindeling van gemeenten vrij. Omdat het Rijk en de Europese unie nog steeds standaardinformatie van gemeenten nodig hebben is Iv3 geïntroduceerd. Iv3 staat voor de informatie die gemeenten voor derden moet leveren. Het gaat daarbij, evenals vóór 2004, om de functionele én categoriale indeling. Beide indelingen zijn bij Iv3 samengebracht in de zogenaamde verdelingsmatrix. Naast deze matrix wordt ook nog additionele informatie gevraagd, zoals balansstanden en relaties tussen Iv3 en de programmabegroting en productenraming. Die additionele informatie, zoals de conversietabel functies – producten zijn nodig bij opvallende bevindingen. Indien een gemeente grote afwijkingen vertoont met andere gemeenten kan via de conversietabel worden nagegaan wat de achterliggende reden daarvan zou kunnen zijn. Daarnaast is de categoriale indeling belangrijker geworden, omdat het ministerie van Financiën ten behoeve van de Europese Unie de gegevens uit deze indeling gebruikt voor het berekenen van het EMU-tekort. De kwaliteit van deze gegevens dient daarom goed te zijn. Daarnaast heeft de Europese Unie de IV3 gegevens ieder kwartaal nodig. Hierdoor moeten gemeenten vanaf 2004 naast de gegevens ten tijde van de begroting en de jaarrekening ook gegevens per kwartaal leveren. De kwartaalgegevens dienen telkens binnen één maand na afloop van het kwartaal te worden geleverd.

Ter bevordering van de kwaliteit van Iv3 is in het BBV geregeld dat er een eenmalige systeemcontrole door de accountant is bij de gegevens ten tijde van de jaarrekening 2004. Daarnaast kan een nieuwe systeemcontrole door de accountant nodig zijn indien er sprake is van belangrijke wijzigingen in de administratie. Idee hierachter is dat als het systeem adequaat is de cijfers voor de daarop volgende jaren ook redelijkerwijs voldoende kwaliteit hebben. Daarnaast doet het CBS, die de gegevens voor de berekening van het EMU-saldo verzamelt en bewerkt, op de kwartaalcijfers en jaarcijfers een plausibiliteittoets en een tijdigheidtoets. De systeemcontrole en plausibiliteittoets laten overigens onverlet dat uiteraard het college de verantwoording heeft zorg te dragen voor adequate informatie.

12.2 De rol van de toezichthouder bij Iv3

De externe controle van de gegevens van Iv3 ligt eenmalig bij de accountant en voorts bij de doorlopende plausibiliteittoets van het CBS. De toezichthouder krijgt de Iv3 ook en kan deze gebruiken voor vergelijkingen tussen gemeenten. Deze informatie kan behulpzaam zijn bij het algemene oordeel van de toezichthouder over het begrotingsevenwicht. Daarnaast heeft de toezichthouder een taak indien de kwaliteit of de tijdigheid van de Iv3 te wensen over laat. De toezichthouder kan dan een (ernstige) waarschuwing of een aanwijzing geven. Hij doet dit aan de hand van de doorlopende plausibiliteittoets van het CBS. Indien de gemeente de aanwijzing niet opvolgt kan de toezichthouder ervoor zorgen dat de informatie alsnog wordt verstrekt. Dit kan bijvoorbeeld door iemand naar de gemeente te sturen die ter

plekke de administratie op orde brengt. De kosten hiervan komen voor rekening van de gemeente.
Het CBS rapporteert binnen 10 weken na de verslagperiode de uitkomsten van zowel het kwaliteitsoordeel als de tijdigheid aan de toezichthouder. Binnen het vakberaad gemeentefinanciën is afgesproken het toetsingsbeleid alleen toe te passen op daarvoor in aanmerking komende gemeenten. De overige gemeenten worden door de toezichthouder benaderd voor het maken van concrete afspraken. Dit kan enerzijds een toezegging zijn dat de volgende verslagperiode een verbetering laat zien, anderzijds kan de toezichthouder verzoeken om een probleemanalyse uit te voeren en/of een plan van aanpak op te stellen. De voortgang van de afspraken worden nauwlettend gevolgd door de toezichthouder.

Bijlage 1 Overzicht wijzigingen GTK

Onderstaand een overzicht van de wijzigingen die ten opzichte van de oorspronkelijke versie zijn aangebracht.

- Tekst waarin verwezen dan wel geanticipeerd wordt op het toezichtcriterium “financieel duurzaam evenwicht” is bijgesteld, verwijderd dan wel verplaatst naar bijlage 2 *Wetsvoorstel Financieel Duurzaam Evenwicht.*
- Toegevoegd nieuw hoofdstuk 7 *Toezicht op gemeenschappelijke regelingen.*
- Toegevoegd nieuw hoofdstuk 8 *Rol toezichthouder bij ontheffingen OZB.*
- Onder hoofdstuk 9 *Toezicht vanuit de Wet fido* 3 nieuwe paragrafen (9.1.1.1; 9.1.3.1; 9.1.4.1) toegevoegd als gevolg van de evaluatie Wet fido.
- Toegevoegd bijlage 2 *Wetsvoorstel Financieel Duurzaam Evenwicht.*
- Toegevoegd bijlage 3 *Begrippen en normen op het gebied van de gemeentefinanciën.*
- Toegevoegd bijlage 4 *Stroomschema beroepsprocedure tegen besluit tot onthouding van goedkeuring aan de begroting* (paragraaf 4.4).
- Toegevoegd bijlage 5 *Stroomschema bezwaar- en beroepsprocedure tegen besluit tot instellen preventief begrotingstoezicht* (paragraaf 4.4).
- Geschrapt bijlage *Werkgroep Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader “Zichtbaar Toezicht”.*
- Onder paragraaf 1.2 *Waarom een nieuw gemeenschappelijk toezich*tkader is toegevoegd de stand van zaken over pilots toezicht in relatie met het wetsvoorstel financieel duurzaam evenwicht.
- Onder paragraaf 1.3 *Toekomstige ontwikkelingen* evaluatie Wet fido opgenomen.
- Onder paragraaf 2.1 *Inleiding* is het onderscheid tussen toezicht, controle en verantwoording verduidelijkt.
- Onder paragraaf 2.2 *Doel en afbakening financieel toezicht* is het onderdeel over toezichtcriterium overgebracht naar bijlage 2 *Wetsvoorstel Financieel Duurzaam Evenwicht.*
- Onder paragraaf 2.3 *Relatie met de horizontale keten* is het onderdeel over de raad gedeeltelijk (“Vanaf begrotingsjaar 2006 ……de raad de meerjarenraming vaststelt.”) verplaatst naar bijlage 2 *Wetsvoorstel Financieel Duurzaam Evenwicht.*
- Onder paragraaf 2.3 *Relatie met de horizontale keten* is de 2^{e} alinea verder verduidelijkt.
- Onder paragraaf 3.3 *Imperatief preventief: materieel begrotingsevenwicht* is de passage “Een eerste aanzet …….tezamen van belang” verplaatst naar bijlage 2 *Wetsvoorstel Financieel Duurzaam Evenwicht.*
- Onder paragraaf 3.3 *Imperatief preventief: materieel begrotingsevenwicht* is voetnoot 4 verder verduidelijkt.
- Onder paragraaf 3.3 *Imperatief preventief: materieel begrotingsevenwicht* zijn recentere voorbeelden opgenomen onder *Ad e) nieuwe wet- en regelgeving van het rijk.*
- Onder paragraaf 3.4 *Facultatief toezicht* is het aantal gronden waarop preventief toezicht kan worden ingesteld gewijzigd van vier naar drie.
- Onder paragraaf 3.4 *Facultatief toezicht* is de passage “Het niet opvolgen van aanwijzingen” verplaatst naar bijlage 2 *Wetsvoorstel Financieel Duurzaam Evenwicht.*
- Onder paragraaf 12.1 *IV3* is de passage “Voor het begrotingsjaar 2004 ……..voor de Europese Unie te voldoen” geschrapt, is niet meer relevant.
- Onder paragraaf 12.2 *De rol van de toezichthouder bij IV3* is de tekst aangepast aan de laatste stand van zaken.
- Taalkundige wijzigingen en wijzigingen ter verbetering van de leesbaarheid.

Bijlage 2 Overzicht wet- en regelgeving

Deze bijlage bevat de voor financieel toezicht relevante bepalingen uit de Gemeentewet, met verwijzing naar de overeenkomstige artikelen in de Provinciewet en voorts alle bepalingen uit wet- en regelgeving die in dit toezichtkader worden genoemd. Alle wet- en regelgeving kan worden gedownload vanaf de website: www.wetten.nl.

Gemeentewet/Provinciewet

Hoofdstuk X. De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders

Artikel 160 (artikel 158 Provinciewet)

1. Het college is in ieder geval bevoegd:
   a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;
   b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;
   c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
   d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
   e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;
   f. te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
   g. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
   h. jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.

2. Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

4. Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.

Titel IV. De financiën van de gemeente

Hoofdstuk XII. Algemene bepalingen

Artikel 186 (artikel 190 Provinciewet)

1. De begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.

2. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens regels worden gesteld ten aanzien van:
   a. door het college vast te stellen documenten ten behoeve van de uitvoering van de begroting en de jaarrekening;
   b. door het college aan derden te verstrekken informatie op basis van de begroting en de jaarrekening en de controle van deze informatie. In overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken kan worden bepaald dat deze informatie wordt verstrekt aan het Centraal Bureau voor de Statistiek.

3. Indien de informatie, bedoeld in het tweede lid onder b, niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel de kwaliteit van de informatie tekort schiet, geven gedeputeerde staten een aanwijzing aan het college om alsnog informatie van voldoende kwaliteit te verstrekken.

4. Indien het college nalaat de aanwijzing, bedoeld in het derde lid, op te volgen zorgen gedeputeerde staten dat de benodigde informatie alsnog wordt verstrekt. De kosten daarvan komen voor rekening van de gemeente.

Hoofdstuk XIII. De begroting en de jaarrekening

Paragraaf 1. De begroting

Artikel 189 (artikel 193 Provinciewet)

1. Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.

2. De raad ziet erop toe dat de begroting in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.

3. Behoudens het bepaalde in de artikelen 208 en 209 kunnen ten laste van de gemeente slechts lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.

4. Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.

Artikel 190 (artikel 194 Provinciewet)

1. Het college biedt jaarlijks, tijdig voor de in artikel 191, eerste lid, bedoelde vaststelling, de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren.

2. De ontwerpbegroting en de overige in het eerste lid bedoelde stukken liggen, zodra zij aan de raad zijn aangeboden, voor een ieder ter inzage en zijn algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven.

3. De raad beraadslaagt over de ontwerpbegroting niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 191 (artikel 195 Provinciewet)

1. De raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.

2. Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting vergezeld van de in artikel 190, eerste lid, bedoelde stukken, binnen twee weken na de vaststelling,

doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.

Artikel 192 (artikel 196 Provinciewet)

1. Besluiten tot wijziging van de begroting kunnen tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen.

2. De artikelen 190, tweede lid, en 191, tweede lid, alsmede, behoudens in gevallen van dringende spoed, het bepaalde in artikel 190, derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 193 (artikel 197 Provinciewet)

Verplichte uitgaven van de gemeente zijn:
a. de renten en aflossingen van de door de gemeente aangegane geldleningen en alle overige opeisbare schulden;
b. de uitgaven die bij of krachtens de wet aan de gemeente zijn opgelegd;
c. de uitgaven die voortvloeien uit de van het gemeentebestuur gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitgaven niet ten laste van anderen zijn gebracht.

Artikel 194 (artikel 198 Provinciewet)

1. Indien de raad weigert verplichte uitgaven op de begroting te brengen, doen gedeputeerde staten dit.

2. Indien de raad bovendien weigert in voldoende dekking van in het eerste lid bedoelde uitgaven te voorzien, verminderen gedeputeerde staten daartoe hetzij het bedrag voor onvoorziene uitgaven, hetzij indien dit bedrag niet toereikend is, overige niet-verplichte uitgaven.

Artikel 195 (artikel 199 Provinciewet)

Gedeputeerde staten dragen zo nodig aan de bevoegde gemeenteambtenaar de betaling op ten laste van de gemeente van hetgeen als verplichte uitgaaf op de begroting is gebracht.

Paragraaf 2. De jaarrekening

Artikel 197 (artikel 201 Provinciewet)

1. Het college legt aan de raad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag.

2. Het college voegt daarbij de verslagen, bedoeld in artikel 213a, tweede lid.

3. De raad legt de in het eerste en tweede lid, alsmede de in artikel 213, derde en vierde lid, bedoelde stukken, wanneer de bespreking daarvan geagendeerd is op de in artikel 19, tweede lid, bedoelde wijze, voor een ieder ter inzage en stelt ze algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven. De raad beraadslaagt over de jaarrekening en het jaarverslag niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 198 (artikel 202 Provinciewet)

1. De raad stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast in het jaar volgend op het begrotingsjaar. De jaarrekening betreft alle baten en lasten van de gemeente.

2. Indien de raad tot het oordeel komt dat baten, lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties die in de jaarrekening zijn opgenomen niet rechtmatig tot stand zijn gekomen, wordt dit standpunt terstond ter kennis gebracht van het college met vermelding van de gerezen bedenkingen.

3. Het college zendt de raad binnen twee maanden na ontvangst van het standpunt, bedoeld in het tweede lid, een voorstel voor een indemniteitsbesluit, vergezeld van een reactie op de bij de raad gerezen bedenkingen.

4. Indien het college een voorstel voor een indemniteitsbesluit heeft gedaan, stelt de raad de jaarrekening niet vast dan nadat hij heeft besloten over het voorstel.

Artikel 199 (artikel 203 Provinciewet)

Behoudens later in rechte gebleken onregelmatigheden, ontlast de vaststelling van de jaarrekening de leden van het college ten aanzien van het daarin verantwoorde financieel beheer.

Artikel 200 (artikel 204 Provinciewet)

Het college zendt de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag, vergezeld van de overige in artikel 197 bedoelde stukken binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten. Het college voegt daarbij, indien van toepassing, het besluit van de raad over een voorstel voor een indemniteitsbesluit met de reactie, bedoeld in artikel 198, derde lid.

Artikel 201 (artikel 205 Provinciewet)

Indien de raad de jaarrekening dan wel een indemniteitsbesluit niet of niet naar behoren vaststelt, zendt het college de jaarrekening, vergezeld van de overige in artikel 197 bedoelde stukken, respectievelijk het indemniteitsbesluit ter vaststelling aan gedeputeerde staten.

Paragraaf 3. Goedkeuring van de begroting

Artikel 203 (artikel 207 Provinciewet)

1. De begroting, bedoeld in artikel 189, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten, indien naar hun oordeel de begroting, bedoeld in artikel 189, niet in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming, bedoeld in artikel 190, niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht. Gedeputeerde staten doen hiervan vóór de aanvang van het begrotingsjaar mededeling aan het gemeentebestuur.

2. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat de begroting, bedoeld in artikel 189, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven, indien:
   a. de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet in evenwicht is, of
   b. de begroting, bedoeld in artikel 189, niet tijdig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 191, of

c. de jaarrekening, bedoeld in artikel 197, eerste lid, van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet tijdig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 200, eerste lid.

3. Gedeputeerde staten maken een besluit als bedoeld in het tweede lid vóór de aanvang van het begrotingsjaar aan het gemeentebestuur bekend.

4. De begroting behoeft geen goedkeuring indien gedeputeerde staten geen mededeling doen als bedoeld in het eerste lid of geen besluit bekend maken als bedoeld in het tweede lid binnen de in het eerste respectievelijk derde lid genoemde termijn.

Artikel 205 (artikel 209 Provinciewet)

1. Gedeputeerde staten stellen Onze Minister uiterlijk een maand na de aanvang van het begrotingsjaar schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de mededelingen en besluiten, bedoeld in artikel 203, eerste en tweede lid.

2. Gedeputeerde staten maken bij de aanvang van het desbetreffende begrotingsjaar door publicatie in de *Staatscourant* bekend van welke gemeenten de begrotingen en begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven.

Artikel 206 (artikel 210 Provinciewet)

De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang.

Artikel 207 (artikel 211 Provinciewet)

1. Indien op de dag waarop een besluit tot wijziging van de begroting aan gedeputeerde staten wordt aangeboden, de begroting nog niet is goedgekeurd, vangt de in artikel 10:31, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn aan op de dag van de goedkeuring van de begroting.

2. Gedeputeerde staten kunnen bij hun besluit omtrent goedkeuring van de begroting ten aanzien van door hen aan te geven soorten van wijzigingen daarvan bepalen dat die hun goedkeuring niet behoeven.

Artikel 208 (artikel 212 Provinciewet)

1. Indien de begroting of een besluit tot wijziging daarvan niet is goedgekeurd, behoeft het gemeentebestuur tot het aangaan van verplichtingen de toestemming van gedeputeerde staten.

2. Een aanvraag van het gemeentebestuur om toepassing van het eerste lid kan door gedeputeerde staten slechts worden afgewezen wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang.

3. Gedeputeerde staten beslissen op de aanvraag binnen twee maanden na de verzending van de aanvraag, bedoeld in het tweede lid. De toestemming wordt geacht te zijn verleend indien binnen deze termijn geen besluit aan het gemeentebestuur is verzonden.

4. Gedeputeerde staten kunnen aan de toestemming voorschriften verbinden.

5. Gedeputeerde staten kunnen bepalen voor welke posten en tot welk bedrag het gemeentebestuur de toestemming, bedoeld in het eerste lid, niet behoeft.

Artikel 209 (artikel 213 Provinciewet)

1. In gevallen van dringende spoed kan, indien de raad daartoe besluit, verplichting worden aangegaan voordat de desbetreffende begroting of begrotingswijziging is goedgekeurd. Het besluit wordt gedeputeerde staten terstond toegezonden. Is de aangegane verplichting geraamd bij een begrotingswijziging welke nog niet ter goedkeuring is ingezonden, dan wordt deze begrotingswijziging tesamen met het besluit toegezonden.

2. Over het in het eerste lid bedoelde besluit stemt de raad bij hoofdelijke oproeping.

Artikel 210 (artikel 214 Provinciewet)

1. Indien de raad artikel 209 heeft toegepast en gedeputeerde staten hun goedkeuring aan de desbetreffende begroting of begrotingswijziging onthouden, kunnen zij binnen een maand nadat hun besluit onherroepelijk is geworden, de leden van de raad die hun stem vóór het in artikel 209 bedoelde besluit hebben uitgebracht, ieder voor een gelijk deel, persoonlijk voor deze verplichting aansprakelijk stellen tegenover de gemeente.

2. De werking van het besluit tot aansprakelijkstelling wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

3. De commissaris van de Koning stelt zo nodig namens en ten laste van de gemeente een rechtsvordering in tot betaling van de krachtens het besluit tot aansprakelijkstelling verschuldigde gelden.

Artikel 211 (artikel 215 Provinciewet)

Indien de begroting van een gemeente ingevolge artikel 203, eerste of tweede lid, is onderworpen aan goedkeuring, kunnen gedeputeerde staten bepalen dat door hen aan te wijzen beslissingen van het gemeentebestuur die financiële gevolgen voor de gemeente hebben of kunnen hebben, door het college binnen twee weken aan gedeputeerde staten worden toegezonden.

Hoofdstuk XIV. De administratie en de controle

Artikel 212 (artikel 216 Provinciewet)

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

2. De verordening bevat in ieder geval:
   a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
   b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
   c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Artikel 213 (artikel 217 Provinciewet)

1. De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.

2. De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

3. De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
   a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
   b. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
   c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
   d. het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

4. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:
   a. de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
   b. onrechtmatigheden in de jaarrekening.

5. De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college.

6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid.

7. Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in gemeentelijke dienst worden aangesteld en worden in dat geval door de raad benoemd, geschorst en ontslagen.

8. Indien de raad op grond van het tweede lid accountants heeft aangewezen die in gemeentelijke dienst zijn aangesteld, is:
   a. het bepaalde bij en krachtens de artikelen 25 en 27 van de Wet toezicht accountantsorganisaties van overeenkomstige toepassing op deze accountants;
   b. het bepaalde bij en krachtens de artikelen 14, 18, 19, 20 en 21 van de Wet toezicht accountantsorganisaties van overeenkomstige toepassing op de gemeente; en
   c. het bepaalde bij en krachtens de artikelen 15 en 16 van de Wet toezicht accountantsorganisaties van overeenkomstige toepassing op de personen die de dagelijkse leiding hebben over het onderdeel van de gemeente waarbij de in de aanhef bedoelde accountants werkzaam zijn.

9. Indien een gemeente wordt aangewezen als organisatie van openbaar belang als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Wet toezicht accountantsorganisaties, zijn de artikelen 22 tot en met 24 van die wet van overeenkomstige toepassing op deze gemeente.

Artikel 213a (artikel 217a Provinciewet)

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.

2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.

3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Artikel 214 (artikel 218 Provinciewet)

Het college zendt de verordeningen, bedoeld in de artikelen 212, 213 en 213a, binnen twee weken na vaststelling door de raad aan gedeputeerde staten.

Artikel 215 (artikel 219 Provinciewet)

Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie, bedoeld in artikel 212, eerste lid.

Hoofdstuk XV. De gemeentelijke belastingen

Artikel 229b (vergelijk artikel 225 Provinciewet, hieronder opgenomen)

1. In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder *a* en *b*, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.

2. Onder de in het eerste lid bedoelde lasten worden mede verstaan:
   a. bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa;
   b. de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.

Hoofdstuk XVII. Schorsing en vernietiging

Artikel 273 (artikel 266 Provinciewet)

1. Indien een besluit naar het oordeel van de burgemeester voor vernietiging in aanmerking komt, doet hij daarvan binnen twee dagen nadat het te zijner kennis is gekomen, door tussenkomst van gedeputeerde staten, mededeling aan Onze Minister wie het aangaat. Hij geeft hiervan tegelijkertijd kennis aan het orgaan dat het besluit nam, en zo nodig aan het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast.

2. Gedeputeerde staten zenden de stukken, vergezeld van hun advies, binnen een week na de dagtekening van de mededeling van de burgemeester toe aan Onze Minister wie het aangaat.

3. Het besluit ten aanzien waarvan het eerste lid toepassing heeft gevonden, wordt niet of niet verder uitgevoerd, voordat van Onze Minister wie het aangaat de mededeling is ontvangen, dat voor schorsing of vernietiging geen redenen bestaan. Indien het besluit niet binnen vier weken na de dagtekening van de mededeling van de burgemeester is geschorst of vernietigd, wordt het uitgevoerd.

Provinciewet

Artikel 173

Indien een besluit van de raad of van burgemeester en wethouders van een gemeente in hun provincie naar het oordeel van gedeputeerde staten voor vernietiging in aanmerking komt, doen zij daarvan mededeling aan Onze Minister wie het aangaat.

Artikel 225

1. In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 223, eerste lid, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.

2. Onder de in het eerste lid bedoelde lasten worden mede verstaan:
   a. bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa;
   b. de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:15

1. Indien het bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of bij een onbevoegde administratieve rechter, wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien in plaats van een bezwaarschrift een beroepschrift is ingediend of omgekeerd.

3. Het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan is bepalend voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend, behoudens in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht.

Artikel 6:16

Het bezwaar of beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken, tenzij het besluit:
   a. op bezwaar of in administratief beroep is genomen,
   b. aan goedkeuring is onderworpen,
   c. de goedkeuring van een ander besluit of de weigering van die goedkeuring inhoudt, of
   d. is voorbereid met toepassing van een van de in afdeling 3.5 geregelde procedures.

2. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.

Artikel 8:7

1. Indien beroep wordt ingesteld tegen een besluit van een bestuursorgaan van een provincie, een gemeente, een waterschap of een regio als bedoeld in artikel 21 van de Politiewet 1993 dan wel tegen een besluit van een gemeenschappelijk orgaan of een bestuursorgaan van een openbaar lichaam dat is ingesteld met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft bevoegd.

2. Indien beroep wordt ingesteld tegen een besluit van een ander bestuursorgaan, is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats in Nederland heeft bevoegd. Indien de indiener van het beroepschrift geen woonplaats in Nederland heeft, is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft bevoegd.

Artikel 8:81

1. Indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

2. Indien bij de rechtbank beroep is ingesteld, kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan door een partij in de hoofdzaak.

3. Indien voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan door de indiener van het bezwaarschrift, onderscheidenlijk door de indiener van het beroepschrift of door de belanghebbende die geen recht heeft tot het instellen van administratief beroep.

4. De artikelen 6:4, derde lid, 6:5, 6:6, 6:14, 6:15, 6:17 en 6:21 zijn van overeenkomstige toepassing. De indiener van het verzoekschrift die bezwaar heeft gemaakt dan wel beroep heeft ingesteld, legt daarbij een afschrift van het bezwaar- of beroepschrift over.

5. Indien een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan nadat bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld en op dit bezwaar of beroep wordt beslist voordat de zitting heeft plaatsgevonden, wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld beroep bij de rechtbank in te stellen. Het verzoek om voorlopige voorziening wordt gelijkgesteld met een verzoek dat wordt gedaan hangende het beroep bij de rechtbank.

Artikel 10:27

De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in een wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is voorgeschreven.

Artikel 10:28

Aan een besluit waarover een rechter uitspraak heeft gedaan of waarbij een in kracht van gewijsde gegane uitspraak van de rechter wordt uitgevoerd, kan geen goedkeuring worden onthouden op rechtsgronden welke in strijd zijn met die waarop de uitspraak steunt of mede steunt.

Artikel 10:29

1. Een besluit kan alleen dan gedeeltelijk worden goedgekeurd, indien gedeeltelijke inwerkingtreding strookt met aard en inhoud van het besluit.

2. De goedkeuring kan noch voor bepaalde tijd of onder voorwaarden worden verleend, noch worden ingetrokken.

Artikel 10:30

1. Gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring vindt niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden.

2. De motivering van het goedkeuringsbesluit verwijst naar hetgeen in het overleg aan de orde is gekomen.

Artikel 10:31

1. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, wordt het besluit omtrent goedkeuring binnen dertien weken na de verzending ter goedkeuring bekend gemaakt aan het bestuursorgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit heeft genomen.

2. Het nemen van het besluit omtrent goedkeuring kan eenmaal voor ten hoogste dertien weken worden verdaagd.

3. In afwijking van het tweede lid kan het nemen van het besluit omtrent goedkeuring eenmaal voor ten hoogste zes maanden worden verdaagd indien inzake dat besluit advies van een adviseur als bedoeld in artikel 3:5 is vereist.

4. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald wordt een besluit tot goedkeuring geacht te zijn genomen, indien binnen de in het eerste lid genoemde termijn geen besluit omtrent goedkeuring of geen besluit tot verdaging, dan wel binnen de termijn waarvoor het besluit is verdaagd, geen besluit omtrent goedkeuring is bekendgemaakt aan het bestuursorgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit heeft genomen.

Wet financiering decentrale overheden (fido)

Artikel 4

1. De gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal van een openbaar lichaam overschrijdt de kasgeldlimiet niet.

2. Indien een openbaar lichaam twee kwartalen achtereen niet aan het eerste lid heeft voldaan, geeft de toezichthouder het openbare lichaam een aanwijzing om hieraan alsnog te voldoen.

3. Indien uit de eerstvolgende kwartaalrapportage van het openbare lichaam na de aanwijzing van de toezichthouder blijkt dat nog steeds niet wordt voldaan aan het eerste lid, legt het openbare lichaam een plan om aan het eerste lid te voldoen ter goedkeuring voor aan de toezichthouder. Zolang dit plan niet is goedgekeurd dan wel indien blijkt dat het plan niet ten uitvoer wordt gelegd, kan de toezichthouder bepalen dat voor het aangaan van nieuwe geldleningen met een oorspronkelijke rentetypische looptijd korter dan één jaar voorafgaande toestemming van de toezichthouder is vereist, en kan de toezichthouder een maximum vaststellen voor de schuld in rekening-courant van het openbare lichaam. Dit plafond wordt

vastgesteld met inachtneming van de op dat moment bestaande betalingsverplichtingen van het openbare lichaam.

4. Het voorafgaand toezicht, bedoeld in het derde lid, vervalt zodra het in het derde lid bedoelde plan naar het oordeel van de toezichthouder voldoende ten uitvoer wordt gelegd.

5. De toezichthouder kan bij incidentele wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon ontheffing verlenen van de in het eerste lid genoemde verplichting voor een periode van maximaal twee kwartalen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen gesteld.

Artikel 6

1. Het renterisico op de vaste schuld van een openbaar lichaam overschrijdt de renterisiconorm niet.

2. De toezichthouder geeft, indien door een openbaar lichaam niet wordt voldaan aan het eerste lid, het openbare lichaam een aanwijzing om maatregelen te nemen ten einde het renterisico op de vaste schuld te verminderen.

3. Indien het openbare lichaam geen gehoor geeft aan de aanwijzing van de toezichthouder, bedoeld in het tweede lid, legt het openbare lichaam een plan om aan het eerste lid te voldoen ter goedkeuring voor aan de toezichthouder. Zolang dit plan niet is goedgekeurd dan wel indien blijkt dat het plan niet ten uitvoer wordt gelegd, kan de toezichthouder bepalen dat voor het aangaan van vaste schuld voorafgaande toestemming van de toezichthouder is vereist.

4. Het voorafgaand toezicht, bedoeld in het derde lid, vervalt zodra het in het derde lid bedoelde plan naar het oordeel van de toezichthouder voldoende ten uitvoer wordt gelegd.

5. De toezichthouder kan ontheffing verlenen van de in het eerste lid genoemde verplichting. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen gesteld.

Wet algemene regels herindeling (arhi)

Artikel 21

1. Met ingang van de dag waarop een gemeente blijkens een herindelingontwerp, een herindelingadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven, behoeven de door de gedeputeerde staten aangewezen besluiten van het gemeentebestuur de goedkeuring van gedeputeerde staten.

2. Aangewezen kunnen worden categorieën van besluiten die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van de bestaande uitgaven dan wel verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen.

3. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het financieel belang van de gemeente of gemeenten waarvan het gebied van de betrokken gemeente na herindeling deel zal gaan uitmaken.

4. Het toezicht dat is aangevangen op grond van het eerste lid blijft van kracht tot de datum van herindeling of de datum waarop Onze Minister bepaalt dat het toezicht is vervallen.

Financiële-verhoudingswet

Artikel 12

1. Onze Ministers kunnen, op aanvraag van een gemeente, aan de gemeente over een uitkeringsjaar een aanvullende uitkering verlenen.

2. Een aanvullende uitkering wordt slechts verleend indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden.

3. Onze Ministers kunnen voorschriften verbinden aan het besluit tot verlening van een aanvullende uitkering.

4. Onze Ministers kunnen een verleende aanvullende uitkering verminderen of intrekken indien:
   a. de financiële positie van de gemeente verbetert;
   b. de gemeente in strijd handelt met een wettelijk voorschrift dat betrekking heeft op de aanvullende uitkering, of met een voorschrift dat aan het besluit tot verlening van de aanvullende uitkering is verbonden.

5. De gemeente die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd, of waaraan een aanvullende uitkering is verleend, neemt maatregelen ter verbetering van haar financiële positie.

Wet milieubeheer

Artikel 15.33

1. Elke gemeente kan ter bestrijding van de kosten die voor haar verbonden zijn aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen een heffing instellen, waaraan kunnen worden onderworpen degenen die, al dan niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht, feitelijk gebruik maken van een perceel ten aanzien waarvan krachtens de artikelen 10.21 en 10.22 een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt.

2. Onder de in het eerste lid bedoelde kosten wordt mede verstaan de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.

3. Met betrekking tot deze heffingen zijn de artikelen 216 tot en met 219, 229d en 230 tot en met 257 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Artikel 9

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.

2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:
   a. lokale heffingen;
   b. weerstandsvermogen;
   c. onderhoud kapitaalgoederen;
   d. financiering;
   e. bedrijfsvoering;
   f. verbonden partijen;
   g. grondbeleid.

Voor de artikelen 10 tot en met 16, zie tabel 3.2 in paragraaf 3.3

Artikel 19

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:
a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;
c. een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten.

Artikel 28

De toelichting op de programmarekening bevat ten minste:
a. voor alle onderdelen van artikel 27, eerste lid, een analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de programmarekening;
b. een overzicht van de aanwending van het bedrag voor onvoorzien;
c. een overzicht van de incidentele baten en lasten.

Artikel 64

1. De afschrijvingen geschieden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar.

2. Slechts om gegronde redenen mogen de afschrijvingen geschieden op andere grondslagen dan die welke in het voorafgaande begrotingsjaar zijn toegepast. De reden van de verandering wordt in de toelichting op de balans uiteengezet. Tevens wordt inzicht gegeven in haar betekenis voor de financiële positie en voor de baten en de lasten aan de hand van aangepaste cijfers voor het begrotingsjaar of voor het voorafgaande begrotingsjaar.

3. Op vaste activa met een beperkte gebruiksduur wordt jaarlijks afgeschreven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur.

4. In afwijking van het eerste en het derde lid kan er op de activa, bedoeld in artikel 59, vierde lid, extra worden afgeschreven.

5. In afwijking van het derde lid is de afschrijvingsduur voor de immateriële vaste activa, bedoeld in artikel 34 onder a, maximaal gelijk aan de looptijd van de lening.

6. In afwijking van het derde lid is de afschrijvingsduur voor de immateriële vaste activa, bedoeld in artikel 34 onder b, ten hoogste vijf jaar.

Bijlage 3 Wetsvoorstel duurzaam financieel evenwicht

Gemeentewetsbepalingen en het wetsvoorstel duurzaam financieel toezicht

In de hier opgenomen Gemeentewetsbepalingen is het wetsvoorstel 'duurzaam financieel evenwicht', zoals voor advies aan VNG, IPO en Rfv gestuurd, opgenomen. De artikelen die volgens het wetsvoorstel gewijzigd zullen worden, zijn hier cursief opgenomen. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van de adviezen wel aangepast, maar niet op punten van inhoudelijk belang. Er is uitgegaan van de versie die voor advies is toegestuurd aan VNG, IPO en Rfv, omdat het uiteindelijke wetsvoorstel niet openbaar is, zolang het niet is ingediend bij de Tweede Kamer.

Hoofdstuk X. De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders

Artikel 160 (artikel 158 Provinciewet)

1. Het college is in ieder geval bevoegd:
   a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;
   b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;
   c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
   d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
   e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;
   f. te besluiten rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures namens de gemeente of het gemeentebestuur te voeren, of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
   g. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
   h. jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.

2. Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.
3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
4. Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.

Titel IV. De financiën van de gemeente

Hoofdstuk XII. Algemene bepalingen

Artikel 186 (artikel 190 Provinciewet)

1. De begroting bevat ten minste de volgende onderdelen:
   a. de beleidsbegroting bestaande uit
      1° de in het begrotingsjaar te realiseren programma's, die elk een samenhangend geheel van activiteiten bestrijken, en het overzicht van algemene dekkingsmiddelen;

2° paragrafen die het voorgenomen beleid ten aanzien van het financieel beheer en de lokale heffingen bevatten en inzicht verschaffen in de financiële risico's die de gemeente loopt gedurende het begrotingsjaar en de jaren waarvoor de meerjarenraming is opgesteld, alsmede in de maatregelen die worden genomen om deze risico's op te vangen;

b. de financiële begroting bestaande uit:

1° een overzicht van baten en lasten, gespecificeerd op ten minste het niveau van de programma's, met toelichting;

2° een uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting.

2. Het jaarverslag bevat ten minste de volgende onderdelen:

a. een verantwoording over de realisatie van de programma's en het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;

b. paragrafen die de verantwoording bevatten van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

3. De jaarrekening bevat de volgende onderdelen:

a. de gerealiseerde baten en lasten per programma en het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen;

b. de balans en de toelichting.

4. De begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van:

a. door het college vast te stellen documenten ten behoeve van de uitvoering van de begroting en de jaarrekening;

b. door het college aan derden te verstrekken informatie op basis van de begroting en de jaarrekening en de controle van deze informatie. In overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken kan worden bepaald dat deze informatie wordt verstrekt aan het Centraal Bureau voor de Statistiek.

6. Indien de informatie, bedoeld in het vijfde lid onder b, niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel de kwaliteit van de informatie tekort schiet, geven gedeputeerde staten een aanwijzing aan het college om alsnog informatie van voldoende kwaliteit te verstrekken.

7. Indien het college nalaat de aanwijzing, bedoeld in het zesde lid, op te volgen zorgen gedeputeerde staten dat de benodigde informatie alsnog wordt verstrekt. De kosten daarvan komen voor rekening van de gemeente.

Hoofdstuk XIII. De begroting en de jaarrekening

Paragraaf 1. De begroting

Artikel 189 (artikel 193 Provinciewet)

1. De raad brengt jaarlijks de bedragen op de begroting die hij voor de uitvoering van de programma's, bedoeld in artikel 186, eerste lid onder a, sub 1°, beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die naar verwachting kunnen worden aangewend.

2. De meerjarenraming bevat een raming van de financiële gevolgen van het bestaande beleid, het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen en eventueel overig voorgenomen nieuw beleid, voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar.

3. De raad ziet erop toe dat:
a. de meerjarenraming, gelet op de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie, een duurzaam evenwicht vertoont, en
b. de begroting in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien de meerjarenraming voldoet aan het gestelde in onderdeel a.

4. Behoudens het bepaalde in artikel 208 en 209 kunnen ten laste van de gemeente slechts uitgaven worden gedaan tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.

5. Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.

Artikel 190 (artikel 194 Provinciewet)

1. Het college biedt jaarlijks, tijdig voor de in artikel 191, eerste lid, bedoelde vaststelling, de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting en de meerjarenraming met toelichting.

2. De ontwerpbegroting en de overige in het eerste lid bedoelde stukken liggen, zodra zij aan de raad zijn aangeboden, voor een ieder ter inzage en zijn algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven.

3. De raad beraadslaagt over de ontwerpbegroting en de meerjarenraming niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 191 (artikel 195 Provinciewet)

1. De raad stelt de begroting en de meerjarenraming vast in het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient.
2. Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting en meerjarenraming binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.

Artikel 192 (artikel 196 Provinciewet)

1. Besluiten tot wijziging van de begroting kunnen tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen.

2. De artikelen 190, tweede lid, en 191, tweede lid, alsmede, behoudens in gevallen van dringende spoed, het bepaalde in artikel 190, derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 193 (artikel 197 Provinciewet)

Verplichte uitgaven van de gemeente zijn:
a. de renten en aflossingen van de door de gemeente aangegane geldleningen en alle overige opeisbare schulden;
b. de uitgaven die bij of krachtens de wet aan de gemeente zijn opgelegd;
c. de uitgaven die voortvloeien uit de van het gemeentebestuur gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitgaven niet ten laste van anderen zijn gebracht.

Artikel 194 (artikel 198 Provinciewet)

1. Indien de raad weigert verplichte uitgaven op de begroting te brengen, doen gedeputeerde staten dit.

2. Indien de raad bovendien weigert in voldoende dekking van in het eerste lid bedoelde uitgaven te voorzien, verminderen gedeputeerde staten daartoe hetzij het bedrag voor onvoorziene uitgaven, hetzij indien dit bedrag niet toereikend is, overige niet-verplichte uitgaven.

Artikel 195 (artikel 199 Provinciewet)

Gedeputeerde staten dragen zo nodig aan de bevoegde gemeenteambtenaar de betaling op ten laste van de gemeente van hetgeen als verplichte uitgaaf op de begroting is gebracht.

Paragraaf 2. De jaarrekening

Artikel 197 (artikel 201 Provinciewet)

1. Het college legt aan de raad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag.

2. Het college voegt daarbij de accountantsverklaring, bedoeld in artikel 213, derde lid, het verslag van bevindingen, bedoeld in artikel 213, vierde lid, en de verslagen, bedoeld in artikel 213a, tweede lid.

3. De in het eerste en tweede lid bedoelde stukken liggen, zodra zij aan de raad zijn overgelegd, voor een ieder ter inzage en zijn algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven. De raad beraadslaagt over de jaarrekening en het jaarverslag niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 198 (artikel 202 Provinciewet)

1. De raad stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast in het jaar volgend op het begrotingsjaar. De jaarrekening betreft alle baten en lasten van de gemeente.

2. Indien de raad tot het oordeel komt dat baten, lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties die in de jaarrekening zijn opgenomen niet rechtmatig tot stand zijn gekomen, wordt dit standpunt terstond ter kennis gebracht van het college met vermelding van de gerezen bedenkingen.

3. Het college zendt de raad binnen twee maanden na ontvangst van het standpunt, bedoeld in het tweede lid, een voorstel voor een indemniteitsbesluit, vergezeld van een reactie op de bij de raad gerezen bedenkingen.

4. Indien het college een voorstel voor een indemniteitsbesluit heeft gedaan, stelt de raad de jaarrekening niet vast dan nadat hij heeft besloten over het voorstel.

Artikel 199 (artikel 203 Provinciewet)

Behoudens later in rechte gebleken onregelmatigheden, ontlast de vaststelling van de jaarrekening de leden van het college ten aanzien van het daarin verantwoorde financieel beheer.

Artikel 200 (artikel 204 Provinciewet)

Het college zendt de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag, vergezeld van de overige in artikel 197 bedoelde stukken binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten. Het college voegt daarbij, indien van toepassing, het besluit van de raad over een voorstel voor een indemniteitsbesluit met de reactie, bedoeld in artikel 198, derde lid.

Artikel 201 (artikel 205 Provinciewet)

Indien de raad de jaarrekening dan wel een indemniteitsbesluit niet of niet naar behoren vaststelt, zendt het college de jaarrekening, vergezeld van de overige in artikel 197 bedoelde stukken, respectievelijk het indemniteitsbesluit ter vaststelling aan gedeputeerde staten.

Paragraaf 3. Goedkeuring van de begroting

Artikel 203 (artikel 207 Provinciewet)

1. Gedeputeerde staten bepalen dat de begroting van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven, indien zij van oordeel zijn dat de meerjarenraming, gelet op de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie, geen duurzaam evenwicht vertoont.

2. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat de begroting, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven, indien:
a. de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar een tekort vertoont of;
b. de begroting of de meerjarenraming niet tijdig en volledig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 191, of
c. de jaarrekening en het jaarverslag, bedoeld in artikel 197, eerste lid, van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet tijdig en volledig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 200, eerste lid.

3. Gedeputeerde staten maken een besluit als bedoeld in het eerste of tweede lid vóór de aanvang van het begrotingsjaar aan de raad bekend.

4. Indien de begroting en/of de meerjarenraming naar het oordeel van gedeputeerde staten onvoldoende inzicht verschaffen in de financiële positie en de risico's van de gemeente geven zij de raad een aanwijzing om de informatie in de begroting en de meerjarenraming aan te vullen of te verbeteren.

5. Indien in het begrotingsjaar volgend op de aanwijzing, bedoeld in het vierde lid, de begroting of de meerjarenraming naar het oordeel van gedeputeerde staten nog steeds onvoldoende inzicht verschaffen in de financiële positie en risico's van de gemeente kunnen gedeputeerde staten bepalen dat de begroting van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 205 (artikel 209 Provinciewet)

1. Gedeputeerde staten sturen Onze Minister uiterlijk een maand na de aanvang van het begrotingsjaar een afschrift van besluiten, bedoeld in artikel 203, eerste, tweede, en vijfde lid.

2. Gedeputeerde staten maken bij de aanvang van het begrotingsjaar door publicatie in de Staatscourant bekend van welke gemeenten de begrotingen en begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven.

3. Gedeputeerde staten sturen jaarlijks voor 1 mei aan Onze Minister een schriftelijk verslag van hun bevindingen met betrekking tot de gemeentelijke begrotingen. Dit verslag bevat ten minste:

a. een overzicht van het aantal gemeenten waarvan is bepaald dat de begroting de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft alsmede van de reden voor de instelling van het toezicht;
b. een beschouwing van de ontwikkeling van de financiële positie en risico's in de gemeenten.

4. Onze Minister stuurt jaarlijks vóór 1 juni aan de Tweede Kamer een schriftelijk verslag van de bevindingen op grond van de verslagen van de provincies, bedoeld in het derde lid.

5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van het verslag bedoeld in het derde lid.

Artikel 206 (artikel 210 Provinciewet)

De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang.

Artikel 207 (artikel 211 Provinciewet)

1. Indien op de dag waarop een besluit tot wijziging van de begroting aan gedeputeerde staten wordt aangeboden, de begroting nog niet is goedgekeurd, vangt de in artikel 10:31, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn aan op de dag van de goedkeuring van de begroting.

2. Gedeputeerde staten kunnen bij hun besluit omtrent goedkeuring van de begroting ten aanzien van door hen aan te geven soorten van wijzigingen daarvan bepalen dat die hun goedkeuring niet behoeven.

Artikel 208 (artikel 212 Provinciewet)

1. Indien de begroting of een besluit tot wijziging daarvan niet is goedgekeurd, behoeft het gemeentebestuur tot het aangaan van verplichtingen de toestemming van gedeputeerde staten.

2. Een aanvraag van het gemeentebestuur om toepassing van het eerste lid kan door gedeputeerde staten slechts worden afgewezen wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang.

3. Gedeputeerde staten beslissen op de aanvraag binnen twee maanden na de verzending van de aanvraag, bedoeld in het tweede lid. De toestemming wordt geacht te zijn verleend indien binnen deze termijn geen besluit aan het gemeentebestuur is verzonden.

4. Gedeputeerde staten kunnen aan de toestemming voorschriften verbinden.

5. Gedeputeerde staten kunnen bepalen voor welke posten en tot welk bedrag het gemeentebestuur de toestemming, bedoeld in het eerste lid, niet behoeft.

Artikel 209 (artikel 213 Provinciewet)

1. In gevallen van dringende spoed kan, indien de raad daartoe besluit, verplichting worden aangegaan voordat de desbetreffende begroting of begrotingswijziging is goedgekeurd. Het besluit wordt gedeputeerde staten terstond toegezonden. Is de aangegane verplichting geraamd bij een begrotingswijziging welke nog niet ter goedkeuring is ingezonden, dan wordt deze begrotingswijziging tesamen met het besluit toegezonden.

2. Over het in het eerste lid bedoelde besluit stemt de raad bij hoofdelijke oproeping.

Artikel 210 (artikel 214 Provinciewet)

1. Indien de raad artikel 209 heeft toegepast en gedeputeerde staten hun goedkeuring aan de desbetreffende begroting of begrotingswijziging onthouden, kunnen zij binnen een maand nadat hun besluit onherroepelijk is geworden, de leden van de raad die hun stem vóór het in artikel 209 bedoelde besluit hebben uitgebracht, ieder voor een gelijk deel, persoonlijk voor deze verplichting aansprakelijk stellen tegenover de gemeente.

2. De werking van het besluit tot aansprakelijkstelling wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

3. De commissaris van de Koning stelt zo nodig namens en ten laste van de gemeente een rechtsvordering in tot betaling van de krachtens het besluit tot aansprakelijkstelling verschuldigde gelden.

4. Ingevolge artikel 203, eerste of tweede lid, is onderworpen aan goedkeuring, kunnen gedeputeerde staten bepalen dat door hen aan te wijzen beslissingen van het gemeentebestuur die financiële gevolgen voor de gemeente hebben of kunnen hebben, door het college binnen twee weken aan gedeputeerde staten worden toegezonden.

Artikel 211 (artikel 215 Provinciewet)

Indien de begroting van een gemeente ingevolge artikel 203, eerste of tweede lid, is onderworpen aan goedkeuring, kunnen gedeputeerde staten bepalen dat door hen aan te wijzen beslissingen van het gemeentebestuur die financiële gevolgen voor de gemeente hebben of kunnen hebben, door het college binnen twee weken aan gedeputeerde staten worden toegezonden.

Hoofdstuk XIV. De administratie en de controle

Artikel 212 (artikel 216 Provinciewet)

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

2. De verordening bevat in ieder geval:

a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Artikel 213 (artikel 217 Provinciewet)

1. De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.

2. De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel

197 bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

3. De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
   a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
   b. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
   c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
   d. het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

4. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:
   a. de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
   b. onrechtmatigheden in de jaarrekening.

5. De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college.

6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid.

7. Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in gemeentelijke dienst worden aangesteld en worden in dat geval door de raad benoemd, geschorst en ontslagen.

Artikel 213a (artikel 217a Provinciewet)

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.

2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.

3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Artikel 214 (artikel 218 Provinciewet)

Het college zendt de verordeningen, bedoeld in de artikelen 212 en 213, binnen twee weken na vaststelling door de raad aan gedeputeerde staten. Bij de beoordeling of de begroting in evenwicht is en de meerjarenraming een duurzaam evenwicht vertoont houden gedeputeerde staten rekening met hetgeen in deze verordeningen is bepaald.

Artikel 215 (artikel 219 Provinciewet)

Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie, bedoeld in artikel 212, eerste lid.

Hoofdstuk XV. De gemeentelijke belastingen

Artikel 229b (vergelijk artikel 225 Provinciewet, hieronder opgenomen)

1. In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder a en b , worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.
2. Onder de in het eerste lid bedoelde lasten worden mede verstaan:
   a. bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa;
   b. de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.

Hoofdstuk XVII. Schorsing en vernietiging

Artikel 273 (artikel 266 Provinciewet)

1. Indien een besluit naar het oordeel van de burgemeester voor vernietiging in aanmerking komt, doet hij daarvan binnen twee dagen nadat het te zijner kennis is gekomen, door tussenkomst van gedeputeerde staten, mededeling aan Onze Minister wie het aangaat. Hij geeft hiervan tegelijkertijd kennis aan het orgaan dat het besluit nam, en zo nodig aan het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast.

2. Gedeputeerde staten zenden de stukken, vergezeld van hun advies, binnen een week na de dagtekening van de mededeling van de burgemeester toe aan Onze Minister wie het aangaat.

3. Het besluit ten aanzien waarvan het eerste lid toepassing heeft gevonden, wordt niet of niet verder uitgevoerd, voordat van Onze Minister wie het aangaat de mededeling is ontvangen, dat voor schorsing of vernietiging geen redenen bestaan. Indien het besluit niet binnen vier weken na de dagtekening van de mededeling van de burgemeester is geschorst of vernietigd, wordt het uitgevoerd.

Provinciewet

Artikel 173

Indien een besluit van de raad of van burgemeester en wethouders van een gemeente in hun provincie naar het oordeel van gedeputeerde staten voor vernietiging in aanmerking komt, doen zij daarvan mededeling aan Onze Minister wie het aangaat.

Artikel 225

1. In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 223, eerste lid, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.

2. Onder de in het eerste lid bedoelde lasten worden mede verstaan:
   a. bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa;
   b. de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.

Wet algemene regels herindeling (arhi)

Het voornemen is artikel 47 van de Wet Arhi te wijzigen met het wetsvoorstel ‘duurzaam financieel evenwicht’. Gemeentewet. Artikel 47 is derhalve ook cursief weergegeven.

Artikel 21

1. Met ingang van de dag waarop een gemeente blijkens een herindelingontwerp, een herindelingadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven, behoeven de door de gedeputeerde staten aangewezen besluiten van het gemeentebestuur de goedkeuring van gedeputeerde staten.

2. Aangewezen kunnen worden categorieën van besluiten die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van de bestaande uitgaven dan wel verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen.

3. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het financieel belang van de gemeente of gemeenten waarvan het gebied van de betrokken gemeente na herindeling deel zal gaan uitmaken.

4. Het toezicht dat is aangevangen op grond van het eerste lid blijft van kracht tot de datum van herindeling of de datum waarop Onze Minister bepaalt dat het toezicht is vervallen.

Artikel 47

1. *Ten behoeve van de voortzetting van het comptabel beheer in verband met de overgang van gebied kunnen gedeputeerde staten, de besturen van de betrokken gemeenten gehoord, aanwijzingen geven, welke door die besturen in acht moeten worden genomen.*

2. *Voor het tijdvak waarin voor een nieuwe gemeente nog geen begroting is vastgesteld, zijn burgemeester en wethouders bevoegd tot het doen van uitgaven, voor zover daartegen bij gedeputeerde staten geen bezwaar bestaat.*

3. *De raad van de nieuwe gemeente stelt de begroting voor het lopend begrotingsjaar zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval vóór 15 maart van dat jaar vast. De begroting evenals de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten. De artikelen 206 tot en met 211 van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing.*

Implicaties invoering criterium duurzaam financieel evenwicht

Het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, genaamd ‘duurzaam financieel evenwicht’, is najaar 2004 ingediend bij de Raad van State. Een eerdere versie van het voorstel is voor advies gestuurd aan IPO, VNG en Rfv. Deze adviezen hebben geleid tot enkele aanpassingen aan het ingediende wetsvoorstel. De strekking van het wetsvoorstel is niet veranderd. Het wetsvoorstel is aangehouden tot de evaluatieresultaten van de pilots in Noord-Brabant en Limburg bekend zijn (zie verder paragraaf 1.2). Gelijktijdig is besloten het criterium duurzaam financieel evenwicht in de tussentijd al wel toe te passen zonder daar sancties aan te verbinden. In het vervolg van deze bijlage worden de gevolgen van de invoering van het duurzaamheidcriterium geschetst.
Gemeenten zijn, begin 2005, van de veranderingen bij circulaire op de hoogte gesteld. De directe veranderingen voor gemeenten zijn overigens niet groot, zo hoeven de begrotingsstukken niet te worden aangepast. Wel dient de meerjarenraming volgens het wetsvoorstel door de raad te worden vastgesteld. Het belang van het wetsvoorstel voor gemeenten zit veel meer in de wijze waarop het financieel toezicht geschied.

Toezichtcriterium
Het criterium voor financieel toezicht is vanaf 1994 de sluitendheid van de begroting. Dit criterium zal worden vervangen door het criterium ‘duurzaam financieel evenwicht’. Het grootste verschil tussen beide criteria is dat duurzaam evenwicht op meerdere jaren slaat; in het algemeen richt dit criterium zich op het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren, dat wil zeggen op de begroting en op de meerjarenraming. De reden voor de vervanging van het criterium sluitende begroting door duurzaam financieel evenwicht is dat gemeenten steeds meer risico’s kennen – onder andere vanwege decentralisering (leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, Wvg, Wet werk en bijstand) - en het opvangen van deze risico’s daarom steeds belangrijker wordt voor gemeenten. Een bredere tijdshorizon, met meeweging van bijvoorbeeld risico’s in het onderhoud van kapitaalgoederen, grondbeleid en verbonden partijen en de middelen die eventueel inzetbaar zijn – de weerstandscapaciteit - is daarom belangrijk om de financiële positie van een gemeente te beoordelen.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet gaat ervan uit dat de raad erop toeziet dat de meerjarenraming, gelet op de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie een duurzaam financieel evenwicht vertonen. Omdat een sluitende begroting een belangrijk onderdeel is van het duurzaam financieel evenwicht, is dit nog eens als afzonderlijke vereiste gesteld voor de raad. De raad is ook in de Gemeentewet al verplicht voor een sluitende begroting te zorgen en in wezen heeft de raad ook al de verantwoordelijkheid voor het duurzaam financieel evenwicht, namelijk in het BBV[13], maar bij de wetswijziging besproken in paragraaf I.2 is dit geformaliseerd. In deze wetswijziging is ook geregeld dat de raad de meerjarenraming vaststelt.

Indien de toezichthouder constateert dat het duurzaam financieel evenwicht ontbreekt, dient hij preventief toezicht in te stellen.

Voor imperatief preventief toezicht wordt de beoordeling van het duurzaam financieel evenwicht essentieel. Voor deze beoordeling zijn de volgende factoren van belang:
a. materieel evenwicht;
b. financiële positie en meerjarenraming;
c. de voorgeschreven paragrafen;
d. de verordeningen ex artikel 212 en 213 van de Gemeentewet;
e. nieuwe wet- en regelgeving van het Rijk.

Een eerste aanzet tot duurzaam financieel evenwicht is een sluitende begroting. Indien er een tekort is op de begroting voor jaar t dan is dit een belangrijk signaal voor het al dan niet aanwezig zijn van duurzaam financieel evenwicht. Een sluitende begroting wil zeggen dat de structurele lasten zijn gedekt door structurele baten. Echter ook indien er geen tekort op de begroting is kan er sprake zijn van het ontbreken van duurzaam financieel evenwicht. Voor een goede beoordeling van het duurzaam financieel evenwicht is een weging van de factoren a) tot en met e) samen van belang.

Het niet opvolgen van aanwijzingen
Artikel 203, vierde lid geeft de mogelijkheid dat de toezichthouder een aanwijzing geeft indien er informatie ontbreekt die op korte termijn niet essentieel is, maar die het beeld van het al dan niet aanwezig zijn van duurzaam financieel evenwicht op langere termijn kan aantasten. Voorbeeld is een gemeente die er financieel redelijk voorstaat, maar onvolledige paragrafen in de begroting heeft opgenomen. Artikel 203, vijfde lid bepaalt vervolgens dat als de gemeente de aanwijzing niet opvolgt de toezichthouder over kan gaan tot het instellen van preventief toezicht bij de volgende begroting. Deze bepalingen dienen met name als formalisering van wat al gebruikelijk is. Het is regelmatig zo dat gemeenten zich in een dusdanige zwakke

[13] Zo is in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten bepaald dat de begroting onder andere paragrafen en een uiteenzetting van de financiële positie bevat; beide onderdelen die bij genoemde wetswijziging omhoog getild zijn naar de Gemeentewet.

financiële positie bevinden, waarbij preventief te ver zou gaan, maar er wel actie van gemeentezijde is geboden. Met een gemeente die zich in een dergelijke situatie bevindt, wordt in het algemeen afspraken gemaakt om tot oplossing van de problemen te komen. In voorkomende gevallen kan nu door de toezichthouder een aanwijzing worden gegeven. Bij het niet nakomen van de afspraken c.q. het niet opvolgen van de aanwijzing komt nu het instrument van preventief toezicht meer nadrukkelijk in beeld.

In het uiterste geval zal de toezichthouder dan een aanwijzing geven (ex art. 203, vierde lid). Wordt deze aanwijzing niet opgevolgd dan kan de toezichthouder het jaar daarop preventief toezicht instellen.

Het onthouden van de goedkeuring is mede afhankelijk van het totale beeld van het duurzaam financieel evenwicht dat de toezichthouder van de gemeente heeft (voor de elementen zie hoofdstuk 3). In beginsel wordt de goedkeuring onthouden aan een begroting die niet duurzaam financieel in evenwicht is.

Toezicht vanwege herindeling
De praktijk dat gedurende het eerste jaar van de nieuwe gemeente deze standaard onder preventief toezicht staat, zal in de wet Arhi worden geformaliseerd. Deze wijziging zal gelijktijdig met het wetsvoorstel ‘duurzaam financieel evenwicht’ worden ingevoerd.

Bijlage 4 Begrippen en normen op het gebied van de gemeentefinanciën (in alfabetische volgorde)

Algemene reserve
Reserve waaraan door de raad nog geen bestemming is gegeven.

Algemene reserve grondexploitatie

Artikel 12-uitkering
Een artikel 12-uitkering is een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds, die op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voor één of meerdere jaren door de beheerders van het gemeentefonds wordt verstrekt, op verzoek van een gemeente waarvan de algemene middelen aanmerkelijk én structureel tekort schieten om in de noodzakelijke behoefte te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van die gemeente zich op een redelijk peil bevinden.

Behoedzaamheidreserve
De behoedzaamheidreserve is een gedeelte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, dat vooralsnog niet tot uitkering komt wegens een verwachte onderuitputting op de rijksuitgaven.

Dekkingsreserve/bruteringreserve
Onder een dekkingsreserve/bruteringreserve wordt verstaan een geblokkeerde (bestemming)reserve waaraan jaarlijks een vooraf vastgesteld bedrag wordt onttrokken om de kapitaallasten van een specifieke investering te dekken.

Duurzaam financieel evenwicht
Er is sprake van duurzaam financieel evenwicht als – met in achtneming van het risicoprofiel van de gemeente – aannemelijk is dat in beginsel binnen de termijn van de meerjarenraming een situatie van materieel evenwicht ontstaat voor zowel het bestaande als het nieuwe beleid (cf. artikel 22 BBV) die zich daarna, blijkens een volgende meerjarenraming, bestendigt.

Facultatief preventief toezicht
Onder facultatief preventief toezicht wordt verstaan de toezichtvorm die de toezichthouder voor het begin van een begrotingsjaar voor dat begrotingsjaar kan vaststellen als één of meer van de volgende situaties zich voordoen:
- de begroting en/of jaarrekening niet vóór de wettelijke termijn wordt ingezonden; (GW)
- de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar een tekort vertoont; (GW)
- stukken niet of onvolledig worden ingezonden, dan wel van slechte kwaliteit zijn; (BBV)

Het besluit van de toezichthouder moet voorafgaand aan het begrotingsjaar aan de gemeente worden meegedeeld. Zowel de begroting als de wijzigingen daarvan behoeven in die situatie de goedkeuring van de toezichthouder. Tot het tijdstip van de goedkeuring mag de ondertoezichtgestelde, zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder, geen verplichtingen aangaan/uitgaven doen.

Financiële functie
Onder de financiële functie wordt verstaan alles wat van belang is voor de wijze waarop gemeenten omgaan met hun financiële middelen, zoals de beleidsbegroting, financiële begroting, meerjarenraming, de productenraming, het jaarverslag en de jaarrekening, de treasuryfunctie, de planning en control, de kostprijzen, de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

Financieringsratio
De relatie tussen de vrijkomende middelen en de betaalde aflossingen op lang vreemd vermogen is een indicator voor het vermogen van de gemeente om het investeringsvolume op peil te houden zonder nieuw vreemd vermogen aan te trekken. Tot de vrijgekomen middelen rekenen we dan de afschrijvingen, aflossingen op verstrekte geldleningen, kapitaalverstrekkingen en dergelijke. Als deze ratio kleiner is dan 1, dan betekent dit dat er minder middelen vrij komen dan er aan aflossingen betaald moet worden, zodat in de nabije toekomst een extra beroep moet worden gedaan op vreemd vermogen om investeringen te financieren, wat extra renterisico met zich mee kan brengen.

Formeel begrotingsevenwicht
Onder formeel begrotingsevenwicht wordt verstaan de situatie waarin de door de raad vastgestelde baten en de lasten van het begrotingsjaar na resultaatbestemming tenminste in evenwicht zijn.

Formeel begrotingssaldo
Onder het formele begrotingssaldo wordt verstaan het saldo van de begroting na resultaatbestemming, zoals opgenomen in de door de raad vastgestelde begroting.

Geblokkeerde reserves
Onder geblokkeerde reserves worden verstaan reserves waarover niet geheel of gedeeltelijk vrij kan worden beschikt, omdat deze reserves worden gebruikt om structurele dekkingsmiddelen voor de gemeentelijke begroting te genereren en bij andere inzet vervangende structurele dekkingsmiddelen moeten worden aangewezen. Het gaat vooral om reserves waar van de rente geheel of gedeeltelijk als structureel dekkingsmiddel ten gunste van de gemeentelijke begroting wordt gebracht en om dekkingsreserves voor zover deze verplicht zijn en erover besloten is.

Groot onderhoud
Onderhoud betreft de uitvoering van preventieve dan wel correctieve maatregelen om het kapitaalgoed (gedurende de levensduur) in goede staat te houden of te brengen. Onderhoud valt uiteen in groot onderhoud en klein onderhoud. Onder groot onderhoud wordt verstaan onderhoud van veelal ingrijpende aard dat over een (groot deel) van het kapitaalgoed wordt uitgevoerd. Klein onderhoud is het onderhoud dat in het eerste of het lopende planjaar over een klein gedeelte van het kapitaalgoed wordt uitgevoerd. Onderhoud betreft maatregelen die de levensduur van het kapitaalgoed niet verlengen. Onderhoudskosten kunnen niet worden geactiveerd, maar dienen (jaarlijks) ten laste van de begroting te worden gebracht. De kosten van groot onderhoud kunnen via een jaarlijkse storting in een voorziening ex artikel 44 van het BBV over de totale levensduur worden uitgesmeerd.

Imperatief preventief toezicht
Onder imperatief preventief toezicht wordt verstaan de toezichtvorm die van toepassing is indien de toezichthouder vaststelt dat de begroting geen materieel of structureel evenwicht laat zien en dit voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar aan de gemeente meedeelt. Indien de begroting niet sluit en de sluitendheid via de meerjarenraming moet worden aangetoond, mag de evenwichtssituatie niet telkens opnieuw een jaar worden opgeschoven. Zowel de begroting als de wijzigingen daarvan behoeven in die situatie de goedkeuring van de toezichthouder. Tot het tijdstip van de goedkeuring mag de ondertoezichtgestelde, zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder, geen nieuwe verplichtingen aangaan/uitgaven doen.

Incidentele baten
Onder incidentele baten wordt verstaan baten die bij ongewijzigd beleid en omstandigheden voor maximaal drie jaar vaststaan.

Incidentele lasten
Onder incidentele lasten wordt verstaan lasten die zich bij ongewijzigd beleid en omstandigheden gedurende maximaal drie jaar voordoen.

Investeringsratio
De verhouding tussen de vrijgekomen middelen en de betaalde aflossingen wordt, uitgaande van het feit dat de aflossingen een min of meer vast karakter hebben, bepaald door het afschrijvingsbeleid.
De gemiddelde restant afschrijvingstermijn wordt bepaald door de boekwaarde (exclusief grondexploitatie, hypothecaire geldleningen personeel, deelnemingen, beleggingen en kapitaalverstrekkingen woningbouw) per 1 januari te delen door de geraamde afschrijvingslasten. Het hanteren van relatief lange afschrijvingstermijnen kan er op duiden dat een gemeente te kampen heeft met een zekere financiële problematiek. Immers het hanteren van lange afschrijvingstermijnen betekent dat (kapitaal)lasten naar de toekomst worden verschoven.
NB: In uitzonderlijke gevallen kan een relatief lange gemiddelde afschrijvingstermijn veroorzaakt worden door één of meerdere investeringen met een grote omvang, waarvan de kapitaallasten in het eerste jaar niet worden geraamd.

Materieel begrotingsevenwicht
Onder materieel begrotingsevenwicht wordt verstaan de situatie waarin, uitgaande van het bestaande beleid en inclusief nieuw aanvaard beleid:
- alle structurele lasten tenminste worden gedekt door structurele baten; en
- incidentele lasten worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve).

In deze situatie mogen incidentele lasten wel door structurele baten worden gedekt en dienen de ramingen, gelet op onder meer de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie, reëel te zijn.

Materieel begrotingssaldo
Onder het materiële begrotingssaldo wordt verstaan het saldo van de begroting na resultaatbestemming, met inachtneming van eventuele correcties hierop van de toezichthouder aan de hand van de uitgangspunten van het materiële begrotingsevenwicht.

Materieel rekeningsaldo
Onder het materiële rekeningsaldo wordt verstaan het saldo van de rekening na resultaatbestemming, met inachtneming van eventuele correcties hierop van de toezichthouder aan de hand van de uitgangspunten van het materiële evenwicht.
Voor de uitwerking hiervan kan onderstaande opstelling worden gehanteerd.

Rekeningsaldo na bestemming
Buitengewone baten -/-
<u>Buitengewone lasten</u> +
Saldo uit de *normale* bedrijfsuitoefening
Bijzondere baten -/-
<u>Bijzondere lasten</u> +
Materieel saldo = saldo uit de normale baten en lasten

* De mutaties die betrekking hebben op de grondexploitatie worden geheel gecorrigeerd bij de bijzondere baten en lasten.

Normale baten en lasten: vloeien voort uit gebeurtenissen of handelingen die karakteristiek (gewoon) zijn voor de gemeente. Het criterium frequentie van voorkomen is hierbij mede bepalend. Te denken valt hierbij aan normale baten en lasten, incidentele hogere en lagere baten en lasten van het jaar zelf en beperkte afwikkelingsverschillen van vorige jaren.

Bijzondere baten en lasten vloeien voort uit de normale bedrijfsuitoefening en worden met het oog op analyse en vergelijkbaarheid van de begroting met de rekening afzonderlijk in de presentatie van het rekeningsaldo vermeld, zoals:

- resultaten uit (af)gesloten exploitaties;
- het effect van wijziging van de geschatte gebruiksduur van vaste activa;
- belangrijke afwikkelingsverschillen van vorige jaren.

Buitengewone baten en lasten zijn baten en lasten die niet voortvloeien uit de normale bedrijfsuitoefening van gemeenten, zoals:
- incidentele baten, bijvoorbeeld ontstaan door de verkoop van een vast actief (boekwinst stille reserve);
- verzekeringsuitkeringen voor zover afwijkend van de boekwaarde van de verloren gegane activa;
- lasten vanwege de aanspraak op garanties of voortvloeiend uit reorganisaties;
- stelselwijzigingen van afschrijvingsmethodiek (van lineair naar annuïtair).

Onderuitputting
Het achterblijven van de feitelijke lasten bij de in de begroting opgenomen bedragen.

Onvoorzien
Verplicht te ramen bedrag op de begroting voor het opvangen van onontkoombare en onuitstelbare uitgaven die ten tijde van het opstellen van de begroting nog niet worden voorzien.
De post onvoorzien is een post waarop nooit rechtstreeks betalingen mogen worden gedaan. Het karakter van deze post is, dat met het daarop uitgetrokken bedrag andere posten in de begroting die te laag of baten die te hoog blijken te zijn geraamd, kunnen worden versterkt en dat daarvan bedragen kunnen worden afgeschreven voor in de loop van het jaar op de begroting te brengen nieuwe posten.

Repressief toezicht
Onder repressief toezicht wordt verstaan de toezichtvorm die van toepassing is als de begroting niet onder het imperatief of het facultatief preventieve toezicht valt. De begroting en de begrotingswijzigingen krijgen rechtskracht zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring.

Resterende belastingcapaciteit
Het verschil tussen de belastingopbrengst op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en de in de begroting geraamde belastingopbrengst.

Saldo financieringsfunctie
Saldo financieringsfunctie is het saldo van (a) de betaalde rente (last) over de aangegane leningen en over de aangetrokken middelen in rekening courant en (b) de ontvangen rente (baat) over de uitzettingen. Berekende rente over het eigen vermogen kan algemeen dekkingsmiddel zijn en valt hier niet dus niet onder.

Solvabiliteit
De verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. Een toename van deze ratio geeft aan dat de gemeente minder afhankelijk wordt van vreemd vermogen en dat het weerstandsvermogen toeneemt. Tevens zegt deze verhouding iets over de mate waarin de gemeentebegroting gevoelig is voor renteontwikkeling.

Structureel begrotingsevenwicht
Onder structureel begrotingsevenwicht wordt verstaan de situatie waarin, op basis van bestaand beleid, tenminste het laatste jaar van de meerjarenraming materieel in evenwicht is.

Toegerekende apparaatskosten
Lasten van het inzetten van het gemeentelijke apparaat voor het realiseren van zaken of diensten, die in rekening worden gebracht bij die zaken of diensten met als gevolg dat deze lasten niet meer of niet meer direct volledig op de gemeentelijke begroting van dat jaar drukken, maar (deels) worden gedekt door de rechten of andere baten.

Toegerekende apparaatskosten aan grondexploitatie
Lasten van het inzetten van het gemeentelijke apparaat voor het realiseren van een aantal fasen (programma-, ontwerp- en realisatiefase en eventueel initiatieffase) van bouwgrondexploitatie gebieden (uitleg-, herstructurering-, functieverandering- en inbreidingsgebieden), die worden toegerekend aan die exploitatiegebieden en daardoor niet meer volledig op de gemeentelijke begroting drukken, maar (deels) worden gedekt uit de opbrengsten van de betreffende exploitatiegebieden (grondopbrengsten, subsidies of bijdragen uit reserves).

Toegerekende apparaatskosten aan investeringen
Lasten van het inzetten van het gemeentelijke apparaat voor het realiseren van investeringen met een publiek karakter en een meerjarig economisch of maatschappelijk nut, welke lasten in rekening worden gebracht aan die investeringen en daardoor niet meer direct of volledig op de begroting drukken maar:
1. in geval van kapitaliseren van die *investeringen geleidelijk en in delen, in aantal gelijk aan de afschrijvingstermijn en in omvang afhankelijk van de afschrijvingsmethodiek, ten laste van de gemeentelijke begroting worden gebracht; of*
2. *in één keer worden gedekt uit incidentele* middelen, zoals reserves, bijdragen van derden en incidentele baten.

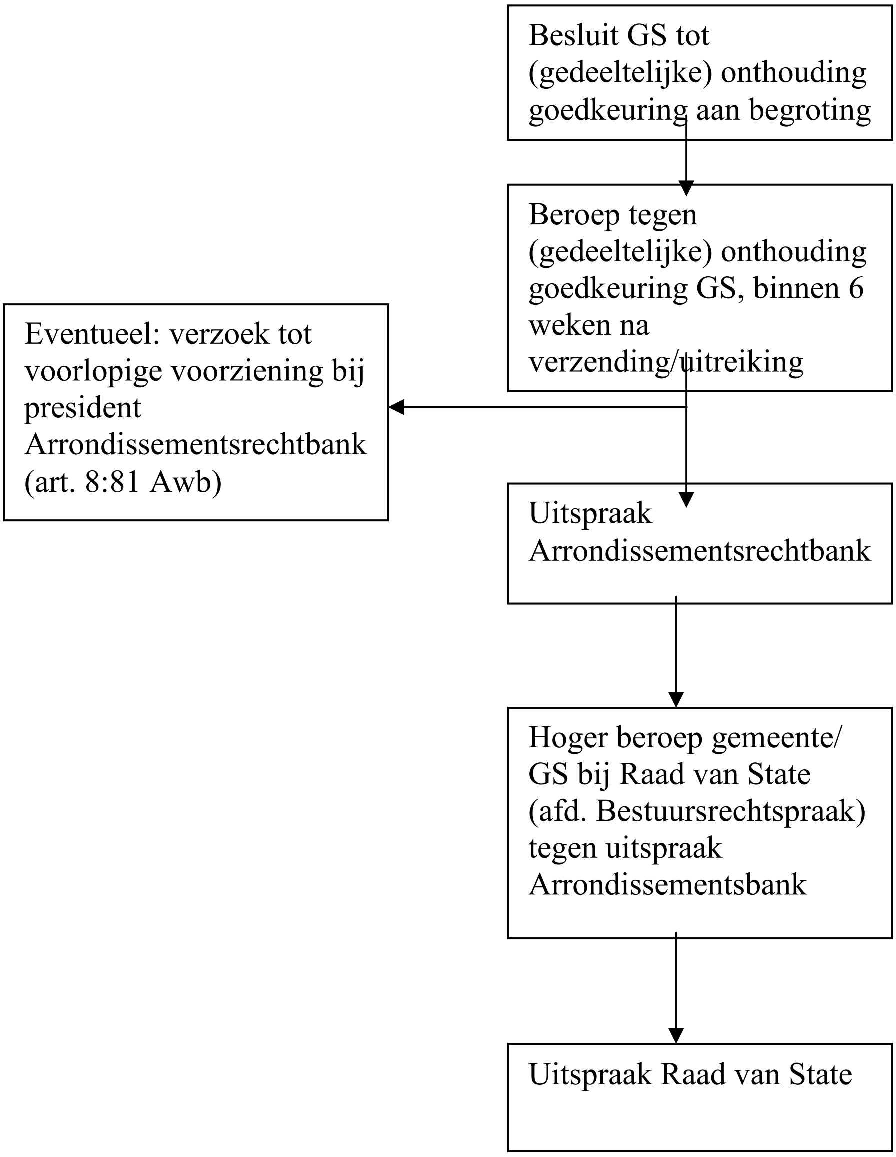
Vrije reserve
Onder een vrije reserve wordt verstaan een reserve waarvan de aanwending geen budgettaire gevolgen heeft, omdat de bespaarde rente niet als structureel dekkingsmiddel wordt gebruikt.

Weerstandscapaciteit, incidenteel
Onder de incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:
- De algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd.
- De in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven.
- Het incidentele rekeningsaldo dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd.
- De stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.

Weerstandscapaciteit, structureel
- Onder de structurele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van bestaande taken. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:
- De resterende belastingcapaciteit.
- De in de begroting opgenomen ramingen voor structurele (dus cumulatief geraamde) onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven.
- Het structurele rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

Weerstandsvermogen
Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken dan wel middelen heeft vrijgemaakt om niet begrote financiële tegenvallers op te vangen, zonder ingrijpende beleidswijzigingen. Het weerstandsvermogen bestaat uit twee onderdelen, namelijk de weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding tussen deze twee onderdelen aan.

Bijlage 5 Stroomschema beroepsprocedure tegen besluit tot onthouding van goedkeuring aan de begroting



Bijlage 6 Stroomschema bezwaar- en beroepsprocedure tegen besluit tot instellen preventief begrotingstoezicht

